
ПРАВО ОСИГУРАЊА

др Зоран Р. ТОМИЋ
професор Правног факултета Универзитета у Београду

др *Најаша* ПЕТРОВИЋ ТОМИЋ
доцент Правног факултета Универзитета у Београду

ОВЛАШЋЕЊА НАРОДНЕ БАНКЕ СРБИЈЕ КОД СТЕЧАЈА ДРУШТАВА ОСИГУРАЊА*

„Quaeras de dubius legum bene discere si vis“**

Резиме

Будући задужена за вршења надзорних овлашћења на јржишћу осигурања, Народна банка Србије има на располањау низ мера којима треба да осигура зашћишћу инћереса осигураника и уошћише корисника услуга осигурања, као и обављање делатносћи осигурања у складу са јравлима о ујрављању ризиком и јравлима сћируке осигурања. Чланак анализира овлашћења Народне банке Србије у вези са јокрећанем јосћуйка сћечаја над друшћивима осигурања као субјекћима надзора. Како Народна банка Србије јрејходно доноси решење о одузимању дозволе за рад друшћиву осигурања, јрви део рада бави се ујврћивањем услова који ојравдавају изрицање ове – јо јоследицама јо друшћиво и њејове осигуранике – најшеже мере. Овлашћења Народне банке Србије код сћечаја друшћива осигурања су крујна, незаобилазна, а јрејходно-јроцесна јо јрироди и сврси – њихово акћивирање је јре ошћочињања меродавној судској јосћуйка јред надлежним судом. Анализирана су два решења

* Овај чланак настао је као резултат учешћа на пројекту „Развој правног система Србије и хармонизација с правом ЕУ (правни, економски, политички и социолош­ки аспекти)“ Правног факултета Универзитета у Београду (2012).

** „Ако желиш добро проучити закон, испитуј његове нејасне одредбе“.

централне банке која се доносе у ујравном осигувању, у склопу њене контроле пословања друштва осигурања, а по исцрпљивању законских услова: 1) решење о одузимању дозволе за рад друштву; 2) решење о исцрпљивању услова за покривање стечајног осигувања. Аутори износе аргументе у прилози томе да стечајног осигувања нема природу извршног осигувања у погледу предметних решења централне банке. Решење о исцрпљивању услова за покривање стечајног осигувања није извршна исправа. Аутори посвећују посебну пажњу праву друштва осигурања којем је одузета дозвола за рад да захтева од Ујравног суда одлагање извршења годишњег решења, до правноснажне окончања у међувремену покренутог ујравног спора по његовој функцији. Најзад, аутори се баве и ванредним правним леком – захтевом за преиспитивање правноснажне пресуде Ујравног суда пред Врховним касационим судом.

Кључне речи: друштво осигурања, одузимање дозволе, стечај, одлагање извршења решења, ујравни спор.

I Уводна разматрања

Као и остали представници финансијског сектора, и друштва осигурања су, због великог привредног значаја, регулисана посебним прописима.¹ Специфичности посла осигурања уважавају се посебном регулативом како статусних, тако и имовинскоправних питања. Фокус те регулативе су ликвидност и солвентност друштва осигурања, као и сигурно, контролисано и најмање ризично улагање великог новчаног фонда којима располажу.² Природа посла осигурања је таква да захтева појачани опрез законодавца према осигуравачу, с једне стране, и прописивање протекционистичких мера према осигуранику и уопште корисницима услуга осигурања, с друге стране.³ За разлику од осигураника, који – осим способности уговарања – треба да поседује само још интерес у вези са предметом осигурања; да би се неко могао назвати осигуравачем (и легитимно и легално бавити пословима осигурања) мора испунити низ услова прописаних врло детаљном и комплексном

1 Регулатива делатности осигурања се, стога, посматра као део регулативе финансијског тржишта. J. Birds, *Birds' Modern Insurance Law*, Seventh Edition, Sweet & Maxwell, London, 2007, стр. 23.

2 J. Lowry, P. Rawlings, *Insurance Law, Doctrines and Principles*, Second Edition, Hart Publishing, Oregon, 2005, стр. 11.

3 У том смислу се право осигурања све више посматра као право заштите потрошача. В: L. Mayaux, *Led grandes questions du droit des assurances*, L. G. D. J., Paris, 2011, стр. 241.

регулативом.⁴ Ово зато што уговор о осигурању не би могао бити фактор сигурности и високо цењене заштите корисника услуга осигурања ако се испуњење обавезе осигурача законским прописима не учини извесним.⁵ Уколико се за уговор о осигурању може рећи да је у извесном смислу *sui generis*, утолико постоји већа потреба за државном интервенцијом. Будући да се испуњење обавезе осигуравача помера за неки будући моменат, јасно је да – за разлику од других врста бизниса – солвентност осигуравача није очигледна на основу увида у рачуне и пословне књиге у тренутку закључења уговора са њим. Заправо, велики приходи од премија не морају бити индиција сигурне и солвентне компаније, ако је тај приход остварен од продаје полиса по превише повољним (и економски нереалним) ценама.⁶

Иако се законима настоји да обезбеди ликвидност и солвентност друштава осигурања за све време њиховог постојања, заштита интереса корисника услуга осигурања је вероватно најпотребнија ако је осигуравач у финансијским тешкоћама због којих му прети стечај.⁷ Зато се посебна пажња у законодавству придаје стечају друштава осигурања. Када је реч о престанку друштава осигурања, ту треба правити разлику између регулативе материјалноправних питања (разлога престанка) и регулативе процесноправних питања (поступка престанка). И једна и друга питања уређена су посебним законима, донетим управо зарад уважавања специфичности друштава осигурања и на плану гашења. Српски законодавац је, дакле, из режима општег стечајног поступка уређеног Законом о стечају⁸ делимично изузео поступак стечаја и ликвидације банака, односно друштава за осигурање и уредио га Законом о стечају и ликвидацији банака и друштава за осигурање,⁹ као посебним законом.

4 На овај начин држава остварује контролу над сектором осигурања и има гаранције да у исти неће ући субјекти који не испуњавају законске услове. В.: P.-G. Marly, V. Roul, *Droit des entreprises d'assurances*, RB Édition, Paris, 2011, стр. 87.

5 Осигураник, наиме, улаже своја средства у куповину осигуравајућег покрића, а заузврат од осигуравача добија обећање да ће он извршити исплату накнаде, одн. суме осигурања ако се у будућности деси догађај предвиђен као осигурани случај. Строгом и стриктном регулативом делатности осигурања настоји се у што већој мери пружити гаранција да ће осигуравач заиста бити у стању да испуни дато обећање. Детаљније: J. Birds, *нав. дело*, стр. 22.

6 Овај проблем може бити највише изражен у осигурањима која се закључују као дугорочна, попут осигурања живота, и где осигураник очекује остварење својих права у далекој будућности.

7 J. Birds, *нав. дело*, стр. 35.

8 Закон о стечају (даље: ЗС), *Службени гласник РС*, бр. 104/09.

9 ЗСЛБДО, *Службени гласник РС*, бр. 61/05, 116/08 и 91/2010. Закон о изменама и допунама Закона о стечају и ликвидацији банака и друштава за осигурање

Народна банка Србије (даље: НБС), као субјект овлашћен за вршење надзорних овлашћења на тржишту осигурања, предузима одређене мере према оним друштвима осигурања код којих у току тог поступка утврди неправилности у раду.¹⁰ Према нашем праву, у вршењу надзора над пословањем друштава осигурања, НБС може предузети неку од следећих мера:

- наложити мере за отклањање незаконитости и неправилности;
- наложити мере због непоступања у складу са правилима о управљању ризиком;
- наложити пренос портфеља осигурања на друго друштво осигурања;
- преузети контролу над пословањем друштва;
- одузети дозволу за обављање појединих или свих послова осигурања;
- наложити привремене мере;
- предложити мере према члановима управе, члановима надзорног одбора, лицима са посебним овлашћењима и квалификованим имаоцима.¹¹

Приликом предузимања мера надзора НБС има обавезу да поштује принцип примене оне мере која је најмање неповољна за друштво.¹² Дакле, једна од мера коју НБС може предузети према друштву осигурања је одузимање дозволе за рад. Ова мера се може назвати најтежом, будући да значи забрану друштву осигурања даљег обављања делатности за коју је претходно добило лиценцу и – по правилу – има за последицу отварање стечајног поступка над друштвом осигурања и његово гашење.

(*Службени гласник РС*, бр. 91/2010), који је ступио на снагу 11. децембра 2010. године, представља део сета закона из области финансијског сектора, заједно са усвојеним Законом о изменама и допунама Закона о банкама (*Службени гласник РС*, бр. 91/2010), Законом о изменама и допунама Закона о осигурању депозита (*Службени гласник РС*, бр. 91/2010) и Законом о изменама и допунама Закона о Агенцији за осигурање депозита (*Службени гласник РС*, бр. 91/2010).

- 10 Док издавање дозвола за рад друштвима осигурања омогућава држави да стекне увид у почетну солвентност и пословну озбиљност новооснованог друштва, дотле перманентна контрола и надзор над радом гарантују да се такво стање неће мењати, а да, при том, не буде праћено одузимањем издате дозволе. У: Н. Groutel, F. Leduc, P. Pierre, M. Asselain, *Traité du contrat d'assurance terrestre*, LexisNexis, Paris, 2008, стр. 17–18.
- 11 Закон о осигурању (*Службени гласник РС*, бр. 55/04, 70/04, 61/05, 85/05, 101/07 и 107/09, даље: ЗОС), члан 161 став 1.
- 12 ЗОС, члан 161 став 2.

II Стечај друштва осигурања због одузимања дозволе за рад

Иако се поступак стечаја над друштвима осигурања спроводи по одредбама ЗСЛБДО, објашњење практичне примене овог института није могуће без сагледавања разлога престанка регулисаних Законом о осигурању. Наиме, стечајни *lex specialis* за област осигурања прописује да се поступак стечаја спроводи над друштвом осигурања коме је НБС одузела дозволу за обављање послова осигурања у складу са законом којим се уређује осигурање и које је неликвидно 15 дана непрекидно, односно чије су обавезе веће од његове имовине.¹³ Оваква одредба нас тера да анализирамо ЗОС и у његовим одредбама тражимо разлоге због којих се друштвима осигурања одузима дозвола за рад.

Када се разматра начин на који је уређено одузимање дозвола, треба поћи од тога да је то најтежа мера која може бити изречена неком друштву осигурања након спроведеног надзора. Будући да је интенција законодавца била да се примењује као *ultima ratio*, услови за њену примену су испуњени уколико би даље постојање одређеног друштва осигурања било противно интересима осигураника и уопште корисника услуга осигурања, као и противно правном поретку одређене државе.

Када је реч о условима за одузимање дозволе за рад друштвима за осигурање, они се могу поделити у две групе: случајеви када НБС *може* одузети дозволу и случајеви када *мора* одузети дозволу. Наиме, ЗОС јасно указује на дискреционо овлашћење НБС за одузимање дозвола. На такав закључек наводи формулација члана 174 у којој се употребљава глаголски облик *може*, док се у члану 175 употребљава императивна формулација „Народна... *ће* друштву за осигурање одузети дозволу“.¹⁴ Овакву квалификацију наведених одредаба ЗОС-а дао је и Врховни суд Србије. Према ставу Суда, „*одредба члана 175 став 1 тачке 7 Закона о осигурању императивне природе, а одредба члана 174 истој Закона садржи дискрециона овлашћења*“.¹⁵

13 ЗСЛБДО, члан 2 став 2. Осим тога, стечајни поступак се покреће и на предлог ликвидационог управника кад утврди да имовина ликвидационог дужника није довољна да подмири сва потраживања поверилаца (члан 2 став 3).

14 ЗОС, члан 174 и 175.

15 У својој пресуди Врховни суд Србије каже: „*Одредба члана 175 стп. 1 тач. 7 Закона о осигурању уопште не садржи дискреционо право иуженој за одузимање дозволе за обављање послова осигурања, већ је императивне природе, а одредба чл. 174 истој закона садржи ипакво овлашћење, али не одређује изричито да је у јавном интересу да се у донетом решењу не морају навести разлози којима се орган руководи при доношењу решења*“ В: Пресуда Врховног суда Србије, У. 61908/04 од 20.4.2005.

1. Дискреционо овлашћење НБС да одузме дозволу за рад

НБС може да одузме дозволу за обављање послова осигурања у следећим случајевима:

- када утврди незаконитости и неправилности у пословању друштва, а даље обављање делатности осигурања би угрозило интересе осигураника и других корисника осигурања;
- ако друштво закључи уговор о посредовању и заступању у осигурању са друштвом за посредовање, односно заступање у осигурању или заступником у осигурању, који не поседује дозволу НБС;
- ако друштво не обавља делатност у складу са правилима струке осигурања, добрим пословним обичајима и пословном етиком;
- ако наступе разлози за одузимање сагласности на акте и радње друштва;
- ако друштво обавља делатност на начин којим се повређују права осигураника, корисника осигурања, односно трећих оштећених лица, односно ако друштво не исплаћује штете или не извршава друге обавезе;
- ако је друштво дало нетачне податке о свом пословању или податке који могу довести у заблуду осигуранике, кориснике осигурања, односно трећа оштећена лица;
- ако према извештају овлашћеног актуара, односно овлашћеног ревизора друштво није солвентно;
- ако друштво усвоји финансијски извештај и годишњи извештај о пословању, односно донесе акт пословне политике, а да претходно није размотрило мишљење овлашћеног актуара;
- ако друштво није омогућило вршење надзора, на прописани начин;
- ако друштво није омогућило овлашћеном ревизору да изврши ревизију, на прописани начин;
- ако друштво није обезбедило обављање актуарских послова, на прописани начин;
- ако друштво није доставило извештаје, документа и друге податке, на начин и у роковима прописаним овим законом;
- ако је портфељ осигурања пренет без сагласности НБС;
- ако друштво, у остављеном року, није спровело мере које му је наложила НБС, односно није отклонило разлог за предузимање тих мера;

– ако у дружим случајевима друштво не постоји у складу са овим законом, дружим прописима и мерама НБС.¹⁶

Круг разлога због којих се друштву за осигурање може одузети дозвола за рад није лимитиран, већ ЗОС, поред бројних конкретних разлога, истиче да се дозвола може одузети и „у другим случајевима када друштво не поступи у складу са овим законом, другим прописима и мерама Народне банке Србије“.¹⁷ Када је реч о овлашћењу НБС да одузме дозволу за рад друштву осигурања и у дружим случајевима због нејасноћа у складу са дружим прописима и мерама НБС, а не само због нејасноћа законским обавезама из ЗОС-а, Уставни суд Србије је заузео становиште да је поменута одредба неуставна.¹⁸ Ова одредба, увођењем могућности одузимања дозволе и у другим случајевима (осим оних изричито прописаних ЗОС-ом), *de facto* проширује листу разлога за одузимање дозволе за рад осигуравајућим друштвима.¹⁹

16 ЗОС, члан 174 став 1.

17 ЗОС, члан 174 став 1 тачка 15. Овакво овлашћење НБС, ма колико било израз вршења надзора над друштвима осигурања и очувања сигурности финансијског сектора, може се двоструко злоупотребити: било одузимањем дозволе за рад позивом на прилично нејасне законске формулације, било неодузимањем дозволе и применом неких других мање стогих мера према друштву осигурања које ужива одређени степен протекционизма НБС. За критику оваквог решења В.: З. Р. Томић, Н. Петровић Томић, „Издавање и одузимање дозвола за рад друштвима осигурања“, *Право и привреда*, бр. 5–8/2009, стр. 190–192.

18 Према ставу Уставног суда израженом у одлуци бр. 468/2004 од 16. јула 2009. године „Одредбом Закона о осигурању која омогућава Народној банци Србије да одузме дозволу за обављање појединих или свих послова осигурања друштву за осигурање и у другим случајевима, осим случајева предвиђених одредбама члана 174 став 1 тач. 1 до 14 тог закона, ако друштво не постоји у складу са тим законом, дружим прописима и мерама Народне банке – успоставља се овлашћење за Народну банку којим се повређују одредбе чл. 3, 58, 82, 83 и 84 Устава, којим се гарантује владавина права поштовањем власти Устава и закону, јемчи право на имовину, утврђују основе економског уређења, слобода предузетничтва и положај на тржишту и утврђују основи по којима се могу, на основу закона, одузети односно ограничити право својине и имовине, ограничити начин коришћења имовине и ограничити слобода предузетничтва. Наиме, по оцени Суда Законом предвиђена могућност постојања и одлучивања о одузимању дозволе за рад осигуравајућем друштву из разлога који нису законом прописани, будући да такву одлуку доноси Народна банка Србије на основу властите процене, крши се уставни наредби о поштовању власти Устава и закону и обавеза законодавца да предвиди све разлоге за ограничавање слободе предузетничтва и правне сигурности привредних субјеката.“ В. Н. Петровић Томић, „Неуставност одузимања дозволе за рад друштвима осигурања из разлога који нису изричито прописани законом“, *Право и привреда*, бр. 9–12/2009, стр. 73–78.

19 Применом наведене одредбе, НБС, дакле, може одузети дозволу за рад уколико процени да постоје други разлози који оправдавају примену ове мере, чак и ако они не представљају непоштовање закона, већ неких других прописа и мера.

НБС треба да процени, руководећи се степеном тангираности јавног поретка у области осигурања, с једне стране, и потребом заштите интереса осигураника и корисника услуга осигурања, с друге стране, да ли да друштву осигурања одмах одузме дозволу за рад или да му, ипак, наложи неку другу меру. То је једино исправно тумачење наведеног овлашћења НБС. Дискрециона оцена НБС има смисла само ако централној банци као носиоцу надзорних овлашћења на тржишту осигурања омогући да процењује да ли је степен повреде закона од стране контролисаног друштва осигурања такав да је оправдано дати му још једну шансу изрицањем неке од бројних мера надзора прописаних ЗОС. У прилог оправданости оваквог поимања дискреционог овлашћења НБС може се навести и аргумент поређења разлога који обавезују НБС да одузме дозволу за рад са онима који јој дају право да то учини. Довољно илустративан у том смислу је разлог неуспешне примене неке од мера надзора попут ванредне управе, којима се прибегло пре одузимања дозволе.²⁰ Осим тога, и у члану који набраја случајеве када НБС дискреционо одлучује о одузимању дозволе за рад изричито се као један од њих наводи и случај када друштво није, у остављеном року, спровело мере које му је наложила НБС, односно није отклонило разлог за предузимање тих мера.²¹

Приликом вршења дискреционе процене НБС мора, дакле, водити рачуна о два интереса: општем и посебном. Док је општи интерес садржан у јавном поретку у области осигурања, докле посебан интерес може значити уважавање оправданих очекивања осигураника и других корисника услуга осигурања.²² НБС не сме губити из вида да је осигурање део финансијског сектора и да као такво пословни углед и пословне резултате у великој мери дугује поверењу корисника његових услуга. НБС мора водити рачуна да не изриче мере које би се могле показати као погубне по даље пословање друштва осигурања (због напр. смањења броја осигураника).²³ Само такво коришћење законских овлашћења не представља пример злоупотребе права.

Евентуално ограничење свемоћи НБС у вези са дискреционим овлашћењем за одузимање дозволе за рад може бити чињеница да

20 ЗОС, члан 175 став 1 тачка 9.

21 ЗОС, члан 174 став 1 тачка 14.

22 Разумна очекивања осигураника и других корисника услуга осигурања везана су првенствено за финализацију уговора о осигурању са оним осигуравачем са којим је уговор, по њиховом избору, закључен. В. Е. Р. Anderson, J. F. Fournier, „Why Courts Enforce Insurance Policyholders’ Objectively Reasonable Expectations of Insurance Coverage“, *Connecticut Insurance Law Journal*, Vol. 5:1, 1998, стр. 396–413.

23 Дискрециона овлашћења НБС у комбинацији са непрецизним формулацијама погубна су по интересе тржишта осигурања и темељне уставне принципе.

је она дужна да детаљно образложи чињенично стање које је основ коришћења дискреционог овлашћења. Како је у својој пресуди истакао Врховни суд Србије, „Народна банка би морала да образложи због чега се одлучила за такву меру и поред чињенице да су неправилности и незаконитости ојклоњене у циљу укинућа контроле, ие да је одузимање дозволе најцелисходнија алтернатива, а не нека од мера из члана 161 цитираног Закона“²⁴.

2. Обавеза Народне банке да одузме дозволу за рад

Поред случајева који могу (али не морају) довести до одузимања дозволе за рад, ЗОС познаје и круг услова који су императивно одређени и у погледу којих НБС нема слободу одлучивања да ли ће одузети дозволу за рад. НБС одузме дозволу за обављање послова осигурања у следећим случајевима:

- ако је дозвола добијена на основу неистинитих или нетачних података;
- ако је друштво престало да испуњава услове за одбијање дозволе;
- ако се број акционара акционарског друштва за осигурање, односно број чланова (осигураника) друштва за узајамно осигурање смањи испод броја законом прописаног, а у року од шест месеци се није повећао до тог броја;
- ако друштво обавља послове осигурања за које нема дозволу;
- ако друштво не одржава основни капитала у висини прописаној законом;
- ако друштво не издваја, не образује и не одржава техничке резерве прописане законом;
- ако друштво не обезбеди сигурност депоновања и улагања средстава осигурања, односно није очувало њихову реалну вредност;
- ако друштво није усвајило или не спроводи мере за покриће губитака, односно мањка;
- ако друштво није у постављеном року поступило по мерама НБС након спроведене контроле;
- ако друштво није уплатило допринос у гарантни фонд, не извршава обавезе по основу међународне карте осигурања или не испуњава друге законом или међународним уговорима прописане обавезе;

²⁴ Пресуда Врховног суда Србије, У. 61908/04 од 20.4.2005.

- ако ванредна управа није довела до стабилности и ликвидности друштва.²⁵

Анализом ових услова долази се до закључка да је законодавац оправдано обавезао централну банку да друштву за осигурање које испуњава неки од поменутих услова одузме дозволу. НБС се не може дозволити да дискреционо одлучује о одузимању дозволе за рад друштву које не одржава техничке резерве или обавља послове за које му није издата дозвола. По процени законодавца, даље одржавање дозволе за рад и даље пословање таквог друштва представља опасност за потенцијалне кориснике његових услуга и привреду.

Када спроводи законске обавезе и доноси решење о одузимању дозволе осигуравајућем друштву, НБС тј. гувернер је обавезан да у решењу наведе пропис о надлежности органа за доношење решења, док су материјалноправне одредбе за доношење решења саставни део његовог образложења.²⁶

III Осврт на једну одлуку Уставног суда у датом контексту

ЗСЛБДО као *lex specialis* за питања стечаја друштава осигурања и банака оспорен је пред Уставним судом иницијативом за оцену уставности одредби члана 4 став 3, члана 5 став 3 и члана 28 став 3, као и целокупне садржине Закона аргументом да се овим законом материја стечаја и ликвидације банака потпуно изузима из режима судске контроле, што је супротно начелу из члана 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, по којој о грађанским правима и обавезама појединаца и правних лица, у разумним роковима одлучује независни суд установљен законом, после јавног и поштеног суђења. Такође, предлагач је сматрао да је из истог разлога, оспорени Закон супротан члану 12 став 4 и члану 95 Устава Републике Србије од 1990. године, јер из

25 ЗОС, члан 175 став 1.

26 „У уводу оспореног решења ишужени орган је само навео да је решење донео Гувернер Народне банке Србије на основу чл. 146, 174, 175 и чл. 176 стп. 2 Закона о осигурању. Одредбом чл. 197 стп. 1 ЗУП-а је ишроисано да увод решења садржи назив органа који доноси решење, ишроис о надлежношћии ишрои органа, име стпранке и њеног законског заспшуйника или ишромоћника, ако та има и крајко означење ишредмета ишспшуйка. Суд сматра да је ишужени орган био дужан, сапласно наведеној одредби ЗУП-а, да у уводу оспореног решења наведе ишроис о надлежношћии и овлашћењу доносиоца решења за њеово доношење, као и ишредмета ишспшуйка и стпранке, јер одредбе чл. 146, 174, 175 и 176 стп. 2 Закона о осигурању ишредспшављају ишроисе који одређују материјалношправе услове за одузимање дозволе, односно ишроисе на основу којих је стпвар решена, а који се наводе у образложењу оспореног решења, а не у уводу.“ В: Пресуда Врховног суда Србије, У. 6108/04 од 20.4.2005.

оспорених одредаба члана 4 став 3 и члана 5 став 3 Закона произлази да се материја одузимања дозволе за рад банака друштава осигурања и материја стечаја и ликвидације истих *de facto* изузима из режима судске контроле законитости управних аката НБС и да се законом унапред одређује да НБС као управни орган није дужна да поштује одлуке Врховног суда Србије.²⁷

Полазећи од тога да је уставним одредбама члана 97 тачке 2, 11 и 16 Народна скупштина овлашћена да законом уреди поступак пред судовима и другим државним органима, контролу законитости располагања средствима правних лица, финансијску ревизију јавних средстава, те надлежност и рад републичких органа, Уставни суд је нашао да се у оквиру тог регулисања могу уредити и услови и начин покретања и спровођења стечајног и ликвидационог поступка. „*Да ли ће тај поступак бити уређен једним законом или ће збој специфичности појединих субјеката бити регулисан са више закона и да ли ће у спровођењу тој поступку учествовати један или више органа, ствар је процене законодавца и олигије коју законодавац води у уређивању односа у једној области, конкретној области финансијској, односно банкарској сисџема.*“

Стога је законодавац, по оцџни Уставног суда, у оквиру своје надлежности, из режима општег стечајног поступка уређеног Законом о стечајном поступку²⁸ делимично изузео поступак стечаја и ликвидације банака, односно друштава за осигурање и уредио га оспореним Законом о стечају и ликвидацији банака и друштава за осигурање, као посебним законом. Такође, по оцџни Уставног суда, уставно овлашћење за уређивање правила поступка који воде судови и други државни органи, садржи и овлашћење да се уреди начин предузимања појединих радњи у поступку, односно ко ће, у ком року, када и на основу чега решавати о одузимању дозволе за рад банци, односно о испуњености услова за покретање стечајног поступка, односно доносити решење о покретању стечајног поступка над банком односно друштвом за осигурање. С обзиром на то да према члану 4 став 1, члану 5 став 1 и 2 и члану 6 оспореног Закона, НБС, на основу претходно донетог решења о одузимању дозволе за рад банци, доноси решење о испуњености услова за покретање стечајног поступка које је основ да надлежни суд најкасније првог наредног радног дана од дана пријема овог решења донесе решење о покретању стечајног поступка над банком, односно друштвом за осигурање, те да се против решења о испуњености услова за покретање

27 Такође, по мишљењу предлагача, одредба члана 28 став 3 Закона, је „специјална законска одредба са ретроактивним дејством ради примене на појединачни случај“.

28 Службени гласник РС, бр. 84/04 и 85/05. У међувремену је тај закон престао да важи (нап. аут.).

стечајног поступка може покренути управни спор у коме је надлежни суд дужан да донесе одлуку у року од 60 дана од дана пријема тужбе, по оцени Уставног суда, произлази да поступак стечаја и ликвидације банака није изузет из судске надлежности, тим пре што судску контролу решења о испуњености услова за покретање стечајног поступка, као коначног управног акта, према члану 5 став 1 оспореног Закона, врши Врховни суд Србије.

Уставни суд је, дакле, поводом законитости поменутих одредби заузео следеће становиште:²⁹ „Одредбе Закона, које њој исују да на основу решења о одузимању дозволе за рад банци, односно дозволе за обављање њослова осигурања Народна банка Србије одмах доноси решење о испуњености услова за њокрећање стечајној њосиујка, да је решење о испуњености услова за њокрећање стечајној њосиујка коначно и да је извршено моментом досиављања надлежном суду, да ако је решење Народне банке њониишено у њравном сиору, ња у њоновном њосиујку Народна банка донесе ново решење о испуњености услова за њокрећање стечајној њосиујка, њравне њоследице њокрећања стечајној њосиујка насиујају даном исиицања њрвој оласа о оиварању стечајној њосиујка на оласној њабли надлежној суда, да ако је Народна банка одузела дозволу за рад банке, а надлежни суд до момента сиујања на снау овој закона није донео решење о оиварању стечајној њосиујка, односно њосиујка ликвидације, стечајни њосиујак, односно њосиујак ликвидације банке ће се сиовести њо одредбама овој закона, засноване су, њо оцени Суда, на одредбама члана 97 Усиава, које њиврђују да се законом уређује њосиујак њред судовима и друћим државним орјанима, контрола законитости расиолајања средсћивима њравних лица, финансијска ревизија јавних расхода и надлежности и рад рејубличких орјана, и не садрже њовраћно дејство у смислу члана 197 Усиава. Наиме, Суд је њиврдио да је сивар њроцене законодавца и њолићике коју води у одређеној области да одлучи да ли ће услове и начин сиовођења стечајној и ликвидационој њосиујка у области финансијској, односно банкарској сисћема, уредити једним или са више закона, ња је сиоја, њо оцени Суда законодавац био овлашћен да из режима оишће стечајној њосиујка уређеној Законом о стечајном њосиујку, делимично изузме њосиујак стечаја и ликвидације банака и друићава за осигурање и да ња уреди њосебним законом и да њим уреди њравну зашћићу њоводом решења о испуњености услова за њокрећање стечајној њосиујка, које доноси Народна банка Србије.“

29 Одлука Уставног суда, ИУ 302/2005 од 16. јула 2009. године, објављена у Службеном јласнику РС, бр. 63/2009 од 7. августа 2009. године.

IV Природа односа две врсте решења НБС претходећих стечајном поступку

Неспорно је да одузимање дозволе за рад друштву осигурања, коначним решењем од стране гувернера Централне банке, представља *решавање у ујравној ствари*. О законитости таквог управног акта може се водити управни спор, по тужби пред надлежним судом, о чему је створена уједначена судска пракса коју је на овоме месту сувишно цитирати.³⁰ Надаље, по ЗСЛБДО „на основу решења о одузимању дозволе за рад НБС одмах доноси решење о решење о испуњености услова за покретање стечајног поступка друштва осигурања“.³¹ Оно је коначно у управном поступку и бива извршено „моментом достављања надлежном суду“ (члан 4 став 3 тога текста, при чему његов члан 21 предвиђа да се „одредбе закона којима се уређује стечај привредних друштава и одредбе овог закона којима се уређује стечај сходно... примењују и код ликвидације, осим одредаба којима се уређује одбор поверилаца, различни повериоци, побијање правних радњи, осигурање депозита и исплатни редови“). Другонаведено, *сукцесивно следећуће решење има смисао решења о ујврђивању испуњености услова за јокрешање шј. ошваране јосшуйка стечаја*. То решење се може непосредно побијати у управном спору, при чему је надлежни суд дужан да одлуку у том спору „донесе у року од 60 дана од дана пријема тужбе“.³² А то практично значи да је у истом року дужан и да у управном спору реши по тужби против решења НБС о одузимању дозволе за рад друштву осигурања, пошто то решење и процесно-правно и садржински претходи решењу о ликвидацији. Речју, овог другог нема без оног првог. То последично друго решење Централне банке (НБС) – у погледу стечајног поступка, је акцесорно у односу на оно прво – о одузимању дозволе за рад друштву осигурања, донето од стране истог правног субјекта, јер се доноси „на основу“ њега (да се послужим законодавчевим језиком). Штавише, *сматрамо да решење о ујврђивању испуњености услова за ошваране стечајној јосшуйка јредсшавља јравни акшј сукцесивне конкретизације решења о одузимању дозволе за рад друштву осигурања* (пошто се на темељу решења о одузимању дозволе за рад може, зависно од остварења предвиђених законских претпоставки, донети и решење о ликвидацији). Одудимање дозволе за рад друштву осигурања има правни значај конкретне забране пословања једном правном субјекту, рађајући тако његову обавезу даљег апсолутног пословног нечињења.

30 Случајеви везани за „Астра банку“, „Капитал банку“, и други.

31 ЗСЛБДО, члан 4.

32 ЗСЛБДО, члан 5 став 1–2.

Иначе, управни акт о одузимању одређене дозволе представља у науци управног права један типичан пример „новог акта“ који ступа на место ранијег чија дејства изричито окончава. Тај *каснији ујравни акт* *преображајне природе има баш за циљ пресметанак дејства раније ујравној акта, овде оној о издавању дозволе за рад.*³³ Што се тиче извршења, управни акт о одузимању дозволе за рад друштву осигурања није исте каквоће као примерице онај о забрани обављање неке делатности без одобрења (или, рецимо, акт о забрани бацања смећа у одводни канал). Онај први правни акт је преображајни – једно право бива у одређеном тренутку признато, па је касније одузето (из законских разлога), а други правни акт није – наведене забране начелно увек (за свакога) постоје, и само се управним актом прецизира субјект којем се то забрањује у конкретном случају јер је предузео законом описану забрањену радњу. *Код одузимања дозволе за рад друштву осигурања у међувремену (од издавања дозволе за рад, иакође ујравним актом) ојили су законски услови на страни односној друштва за обављање дојичне иначе дозвољене делатности (јослова осигурања као таквих).* Код забрањивања даљег обављања те делатности без одобрења (као и код забрањивања даљег бацања смећа у одводни канал), управним актом се једноставно индивидуализира та законска забрана. *Код одузимања дозволе за рад, јо лојци ствари уојилие и не јосјоји мојиној ијв. добровољној извршења од стране јравној субјекта којем је иа дозвола одузета;* код наречених забрана, пак, одговарајућа обавеза нечињења се може најпре добровољно спровести у живот, престанком дотичне недопуштене активности.

У обезбеђивању учинака решења о одузимању дозволе за рад друштву осигурања, могу се предузети следеће *привремене мере према друштву осигурања* о којем је реч у конкретном случају: да „1) не закључује нове уговоре о осигурању и не проширује обавезе из преузетих уговора о осигурању; 2) не расположе својом имовином без сагласности НБС; 3) не спроводи одлуке управног одбора и скупштине друштва без сагласности НБС.“ А „привремена мера траје до истека разлога за њено увођење, а најкасније шест месеци од дана доношења решења о изрицању те мере“.³⁴ Ипак, самим тим друштво осигурања којем је одузета дозвола за рад, тј. тај привредни субјект није аутоматски правно престао да постоји, није брисан из одговарајућег регистра. Пошто више не може и не сме да послује, он по закону мора да буде правно угашен на предвиђени начин. У томе циљу, а на основу решења о одузимању дозволе за рад друштву осигурања, над њим мора да буде отворен стечај – ако је инсолвентно, или ликвидација – ако је у питању солвантан правни субјект. Решење НБС о испуњености услова за покретање стечајног

33 В. опширније З. Томић, *Ујравно јраво – сисјем*, Београд, 2002, стр. 292–293.

34 ЗОС, члан 178.

поступка одређеног друштва осигурања је по закону иницијални акт за покретање – од стране надлежног суда – одговарајућег правног поступка, на упра(вн)о одређени начин, за отварање правног пута престанка једног привредног субјекта. И само то, и ништа више. Као такво, *ипредметно решење је айсолујно нейодобно да буде ипредметнй било којеј извршној йосйуйка*. Њему следује примерени ванпарнични судски поступак – стечајни поступак. У стечајном поступку се, начелно, дефинитивно правно наплаћују потраживања и измирују дуговања једног привредног субјекта (привредног друштва), како би он на крају био брисан из привредног регистра. Стога се решење о испуњености услова за покретање стечајног поступка које доноси НБС нипошто не може правно квалификовати „извршеном исправом“ у смислу члана 13 Закона о извршењу и обезбеђењу.³⁵ Уосталом, у дотичном решењу се само наводе: (1) законски разлози за одузимање дозволе за рад банци у конкретном случају и (2) околности које правно упућују на њен стечај, а не на ликвидацију. Додајем да се „стечајни разлог“ предвиђа као део обавезне садржине тек код судског решењу о покретању стечајног поступка.³⁶

По нашем виђењу, и решење о одузимању дозволе за рад друштву осигурања (а не само решење о испуњености услова за отварање стечајног поступка!) бива „извршено“ – тј. *смайфра се йравно заокруженим у йојледу завршейка својих сойсйивених йравних дејсйава* – тек чином достављања овог другог надлежном суду.³⁷ А ноторно је да *свако „извршење“ некој йравној акйиа не йогразумева увек и извршни йосйуйак ипред неким орйаном*; насупротив, извршни поступак представља свакад правни пут принудног извршења оних правних аката у којима је садржана обавеза (било новчана, било неновчана) која се по својој природи може принудно-процесно извршити.

У наведеном процесном моменту (тј. од тренутка достављања „решења о ликвидацији“ надлежном суду), а „најкасније првог наредног радног дана од пријема овог решења“, надлежни суд је дужан да покрене ликвидациони поступак над друштвом осигурања.³⁸

Такође, *несйорна је и домаћа законска надлежностй иривредној йй. ййрйовинској суда да сйроводи йосйуйак сййечаја* (члан 25 став 2 Закона о уређењу судова), али и да „одређује и спроводи извршење на основу веродостојних исправа...“ (исти извор). Већ на овоме месту ваља при-

35 Службени гласник РС, бр. 31/11.

36 ЗС, члан 56, а по члану 21 ЗСЛБДО.

37 З. Петровић и В. Козар (*Сййечај и ликвидација банака и друштйава за осйурање*, Коментар закона, Интермекс, Београд, 2005), међутим, сматрају да односно „решење не може бити „извршено“ моментом достављања надлежном суду, јер достављање у управном или другом поступку није радња извршења“ (стр. 116).

38 Сходна примена чл. 6 ЗСЛБДО.

метити да односни организациони закон пропис (његов члан 24 став 2) – раздваја поступак стечаја од поступка „извршења и обезбеђења на основу веродостојних исправа“. Укратко, *стечајни* (као ни ликвидациони) *поступак није и никако не може да буде – не може се јавно квалификовати – извршним поступком*.³⁹ *Нема говора о томе да је решење о испуњености услова за покретање стечајног поступка некаква извршна исправа, као што не може да буде речи о томе да је једно такво решење НБС, иначе беспоговорно коначни управни акт, некакав њен поверилачки предлог за извршење, тобоже издат у својству „извршног повериоца“ у односу на друштво осигурања у погледу које треба да буде спроведен стечај! Укратко, стечајни поступак је самосвојан ванпарнични судски поступак покренут ради пресјанка једног привредног субјекта (а по настанку околности предвиђених законом – појава одређених чињеница, односно доношење предвиђеног јавног акта) у којем се, поглављено и нарочито, окончавају облигациони односи јавног субјекта који се том приликом јавно јаси – како са његовим повериоцима, тако и са његовим дужницима, у смислу најлаже изражавања и намирења обавеза (као и даље распоређивања евидентно преосталих средстава у смислу члана 27 ЗСЛБДО).*

Дакле, решење о испуњености услова за покретање стечајног поступка је један декларативан, неопходни утврђујући процесни управни акт који – као такав, као „улазница“ за следујући другачији правни поступак. Он је нужни даљи (после решења о одузимању дозволе за рад друштву осигурања) законски акт-услов за доношење судског решења о покретању стечајног поступка те *сам није ствара, није утврђује било какве обавезе (ни новчане, ни новчане) које би се даље наводно „извршавале“ у стечајном поступку*.

Према Закону о општем управном поступку⁴⁰ „извршење решења донесеног у поступку спроводи се ради остваривања новчаних или новчаних обавеза“. „Решење донесено у поступку извршава се кад постаје извршно.“⁴¹ „Првостепено решење постаје извршно:... 2) достављањем странци, ако жалба не одлаже извршење.“⁴² У решењу о испуњености услова за покретање стечајног поступка (које је одмах и коначно, пошто је управна жалба на њега искључена), не постоји „радња која је предмет извршења“ и која се „може извршити у остављеном року“.⁴³ Значи, то решење је *извршно* самим достављањем односном друштву осигурања,

39 Супротно код З. Петровић, В. Козар, *ibid.*

40 *Службени лист СРЈ*, бр. 33/97, 31/01; *Службени гласник РС*, бр. 30/10, (даље: ЗУП), члан 261 став 1.

41 ЗУП, члан 261 став 2.

42 ЗУП, члан 261 став 3 тачка 2.

43 ЗУП, члан 261 став 5.

a – *ex lege* – „извршено је моментом достављања надлежном суду“.⁴⁴ Укратко, *предметно (gruio) решење је – по својој природи, по својој суштини, садржини и сврси – правно нејогодно да се у погледу њега спроводе принудни извршни поступак. И по било административни (ујравни), било судски.*⁴⁵ Понављамо: не постоји било каква престаџија, чињење или нечињење, односно трпљење у изреци нареченог типа управног решења која би се правно и фактички могла – не само принудно, већ ни добровољно! – извршити у некаквом правном поступку!! То, тј. тај и такав тобожњи извршни судски поступак ни у ком случају није, како раније објаснисмо, стечајни судски поступак као засебан и самосвојан ванпарнични процес чији су карактер, ток, супстанца и циљ битно другачији од било какве извршне процедуре. *Закључак:* из изложених разлога у анализираном миљеу уопште се и не може говорити о извршном судском поступку у односу на управно решење о испуњености услова за покретање стечајног поступка, па тако ни о „органу за спровођење управног решења“ (у смислу члана 267 ЗУП-а) Централне банке (НБС) о испуњености услова за отварање стечаја друштва за осигурање.

V Могућност судског одлагања решења НБС

У Закону о ујравним сијоровима⁴⁶ по питању одлагања извршења оспореног управног акта пише: „Тужба, по правилу, не одлаже извршење управног акта против кога је поднета (став 1). По захтеву тужиоца, суд може одложити извршење коначног управног акта којим је мериторно одлучено у управној ствари, до доношења судске одлуке, ако би извршење нанело тужиоцу штету која би се тешко могла надокнадити, а одлагање није противно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела већа или ненадокнадива штета противној странци, односно заинтересованом лицу (став 2). Изузетно, странка из управног поступка може тражити од суда одлагање извршења управног акта и пре подношења тужбе: 1) у случају хитности; 2) када је изјављена жалба која по закону нема одложно дејство, а поступак по жалби није окончан (став 3). По захтеву за одлагање извршења суд одлучује решењем, најкасније у року од пет дана од дана пријема захтева из ст. 2 и 3 овог члана (став 4).“

44 ЗСЛБДО, члан 4 став 3.

45 По тексту члана 266 ЗУП-а, „извршење ради испуњења неновчаних обавеза извршеника спроводи се административним путем“ (став 1). „Извршење ради испуњења новчаних обавеза спроводи се судским путем. Изузетно, извршење ради испуњења новчаних обавеза из примања на основу радног односа може се спровести административним путем по пристанку извршеника (административна забрана).“

46 Закон о управним споровима (*Службени гласник РС*, бр. 111/09, даље: ЗУС), члан 23.

Значи, у домаћем ЗУС-у предвиђена је само једна мера привремене судске заштите – *оглањање извршења акција до доношења судске одлуке у ујравном сјору*.⁴⁷ Стога, *a contrario*, други видови привремене судске заштите у нашем управном спору – а нарочито „уређење стања поводом којег се води спор“⁴⁸ до доношења судске одлуке – нису допуштени. Код законописца је,⁴⁹ изгледа, превагнуо став да би у актуелном српском праву – при постојећој судској констелацији решавања управног спора (један Управни суд, док ВКС одлучује само по ванредним правним лековима)⁵⁰ – остали европски препоручени правни инструменти, у датом контексту, били реално тешко успешно применљиви и да би могли чак прејудуцирати садржину будућих судских одлука, искомпликовати и успорити рад суда, умањити делотворност управних аката, отворити питање правременог извршења судских решења о привременим мерама, нарочито створити проблем њиховог усклађивања са пресудом по завршетку спора и сл.

Одредба ЗУС-а по којој тужба, по правилу, не спречава извршење управног акта против којег је поднесена, у складу је са правилима управног поступка о моменту наступања извршности решења и закључака.⁵¹ Наиме, *ујравни акти*, решење, односно закључак може се извршавати тек када постане *извршан*. *Извршност* је стечено својство управног акта које казује да је наступила, временски и ситуационо, правна могућност да се по акту поступа, да се његова норма преточи у стварност. Ту шансу (под претњом принуде, ако је реч о обавези) најпре има сам адресат акта. Не поступи ли по акту (прописано чињење или нечињење, односно трпљење), механизам принудног извршења теретног акта бива непосредно стављен у погон. Док се *извршност* управног акта тиче

47 ЗУС, члан 23 став 2–4 а) У *хрватском ЗУС-у* (члан 47 став 1–3: Привремене мере) сажето пише: „(1) Суд може на приједлог странке издати привремену мјеру ако је то нужно како би се избјегла тешка и непоправљива штета. (2) О привременој мјери суд одлучује рјешењем. (3) Против рјешења о привременој мјери може се уложити жалба.“

б) *Црногорски ЗУС* одређује да „тужилац од суда може захтевати доношење привремене мере за уређење стања до доношења судске одлуке, ако се мером из члана 13 став 2 овог закона (одлагањем извршења оспореног акта – нап. аут.) не могу спречити штетне последице за тужиоца, или би оспорени акт проузроковао ненадокнадиву штету“ (члан 14 став 1).

48 То је предвиђао Нацрт ЗУС-а из 2004. (члан 20 став 2).

49 Сва је прилика да је то последица вишегодишњих судских отпора привременој мери у управном спору. В., на пример, К. Манојловић-Андрић, „Могућност одређивања привремених мера у управним споровима из области грађевинских и стамбених односа“, *Билтен судске праксе Врховној суда Србије*, бр. 2/99, стр. 282–285.

50 ЗУС, члан 8–9.

51 ЗУС, члан 23 став 1 у вези са чланом 261 и 262 ЗУП.

остварења његове нормe, дотле својства *коначности* и *јавноснажности* *ујавној акци*, када наступе, указују на његову ограничену нападљивост, релативну непроменљивост – у слабијем (коначност) или јачем степену (јавноснажност). Временски и ситуационо, моменат наступања *коначности* *ујавној акци* *редовно се* (не увек, нпр. када жалба нема одложено дејство) *поклаја са стицањем његове извршности*. Правноснажност управног акта обично наступа после његове извршности, с обзиром на то да тужба којом се покреће управни спор (управно-судски поступак) по правилу не задржава извршење нападнутог акта са својством коначности у управном поступку.⁵²

Међутим, *одредбама посебној ујавној поступку може се предвидети да ће се ујавни акт извршити тек пошто постане јавноснажан*. У том случају тужба спречава извршење, јер правноснажност управног акта, сагласно члану 13 ЗУП-а, наступа по окончању управног спора, ако је покренут, односно по протеклу рока од 30 дана у коме се може поднети тужба ради покретања управног спора (члан 18 ЗУС-а).

У пракси суда било је различитих мишљења о томе да ли израз „извршење управног акта“ употребљен у ставу 1 треба схватити као провођење у живот диспозитива управног акта без обзира на то како он гласи, или та кованица подразумева само извршење које се принудно може спровести по одредбама ЗУП-а. У првом случају, подобан за извршење био би и управни акт чијим се диспозитивом захтев странке одбија или се странци признаје неко право. У другом случају, подобан за извршење био би само управни акт којим се странци налаже каква обавеза. У зависности од тога, поставља се и питање да ли се одлагање извршења по члану 23 став 2 ЗУС-а може тражити за сваки управни акт или само за онај којим се странци налаже каква обавеза.

*Држим да је, ипак, исправније да се извршење у смислу члана 23 разуме у ширем значењу, као извршење (у)јавној акци било које садржине, а не једино оној којим су одређене/ујављене неке обавезе.*⁵³ Речју, сматрам да и извршење управног акта којим су једној странци одређена права – тј. којим је мериторно одлучено у њену корист – може да буде одложено по члану 23: поводом тужбе противне странке или јавног правобраниоца,⁵⁴ па тако и по њиховом захтеву за одлагање извршења тог и таквог акта. Јер, и фаворабилним правним актом, његовим извршењем – може се нанети тужиоцу штета која би се тешко могла надокнадити. Уз услов да то захтевано одлагање није противно јавном

52 У смислу члана 13 ЗУП-а и члана 23 ЗУС-а.

53 У истом смислу и Љ. Пљакић, *Практикум за ујавни спор, са коментаром, судском праксом и образцима за примену у пракси*, Београд, 2011, стр. 201–202.

54 ЗУС, члан 11.

интересу, нити би се одлагањем нанела већа или ненадокнадива штета противној странци односно заинтересованом лицу.

ЗУС јасно наводи *услове за одлагање извршења оспореног решења изред Ујравним судом*.⁵⁵ Ти услови су: 1) да би извршење коначног мериторног управног акта нанело тужиоцу штету која би се тешко могла поправити; долази у обзир и имовинска и неимовинска штета (рецимо, у предмету оспоравања решења о привременој забрани одређеном лицу бављења адвокатуром); 2) да одлагање извршења није противно јавном интересу; 3) да се одлагањем извршења не наноси већа ненакнадива штета противној странци, односно заинтересованом лицу. Овај последњи услов долази до примене само у управним стварима у којима учествују две или више странака са супротним интересима. Први услов се тумачи тако да, ако је коначним управним актом немериторно решено, тј. њиме је, као другостепеним актом тужиочева жалба била одбачена или одбијена – захтев за одлагање извршења у управном спору ће се *одбацити као недозвољен*.

Услови су *кумулятивни*. Управни суд оцењује према сваком поједином случају да ли су ти услови испуњени или нису, а своју оцену дужан је да образложи. И тужилац у свом захтеву за одлагање извршења мора да пружи одговарајуће доказе или бар учини вероватним да су наведени услови испуњени, посебно у погледу штете која би извршењем управног акта њему била нанета. Ако утврди да су наведени законски услови испуњени, суд може, али не мора, да одложи извршење.⁵⁶

55 ЗУС, члан 23 став 2.

56 Ево примера: *Одбија се захтев Предузећа... из Београда, за одлагање извршења решења Комисије за заштитну конкуренције број 5/0–02–10/10–1 од 12.1.2010. године*.

Образложење:

„Предузеће за трговину и услуге... из Београда, поднело је тужбу Управном суду против решења Комисије за заштиту конкуренције број 5/0–02–10/10–1 од 12.01.2010. године, којим је у ставу I диспозитива утврђено да су Предузеће за трговину и услуге..., са регистрованим седиштем у Београду,... и Предузеће..., злоупотребили доминантан положај на релевантном тржишту прекограничног брзог трансфера новца између физичких лица, без отварања рачуна, на територији Републике Србије, уговарањем ограничења у уговорима о сарадњи закљученим са 24 пословне банке, са могућношћу аутоматског продужења, који чине мрежу уговора о подзаступству, и то:

– одредаба о обавезама у погледу ‘лојалности’, односно ‘ексклузивности’, како за време трајања, тако и након истека или у случају раскида уговора које су закључила оба предузећа и

– одредаба којима се утврђује обавеза плаћања одређеног новчаног износа на име казних пенала у случају кршења ‘обавезе у погледу лојалности’ у току трајања, након истека или у случају раскида уговора, у уговорима које је закључило

Одлагање извршења управног акта по члану 23 због покренутог управног спора врши се само по захтеву тужиоца. Ако он то није учи-

Предузеће... чиме су спречили и ограничили конкуренцију, односно ограничили тржиште и технички развој на штету потрошача.

У ставу II одбијен је захтев Предузећа..., са регистрованим седиштем у Београду,... за прекид поступка поднет дана 29.12.2009. године.

У ставу III је наложено Предузећу... да закључи анексе којима ће изменити све уговоре о сарадњи односно подзаступству, који садрже забрањена ограничења, тако што ће се брисати:

– одредбе „обавезе у погледу лојалности“, како за време трајања, тако и након истека или у случају раскида уговора и

– одредбе којима се утврђује обавеза плаћања одређеног новчаног износа на име казних пенала у случају кршења „обавезе у погледу лојалности“ како за време трајања, тако и након истека или у случају раскида уговора.

У ставу IV наложено је Предузећу..., са регистрованим седиштем у Београду..., да закључи анексе којима ће изменити све уговоре о сарадњи односно подзаступству, који садрже забрањена ограничења тако што ће се брисати:

– одредбе ‘ексклузивност’, како за време трајања, тако и након истека или у случају раскида уговора.

У ставу V утврђен је рок од 30 дана од дана достављања решења за поступање по налозима из става III и IV диспозитива, у ставу VI наложено Предузећу... из Београда и Предузећу... да по извршењу налога из става III и IV, без одлагања, а најкасније у року од 5 дана по истеку рока из става V доставе доказ о извршењу налога, односно закључене анексе уговора.

Тужилац је у тужби предложио да суд тужбу уважи и поништи оспорено решење, захтевајући истовремено и да суд одложи извршење овог решења до доношења пресуде по поднетој тужби. У захтеву наводи да би спровођење извршења решења Комисије за заштиту конкуренције било противно закону, јер Комисија нема надлежност да трећим лицима намеће обавезу закључења уговора и анекса уговора, да би извршење могло проузроковати значајну материјалну штету и нарушити углед који тужилац има на тржишту, који би се тешко могли надокнадити, да одлагање извршења решења није противно јавном интересу и да не би проузроковало већу или ненадокнадиву штету било којој противној странци или заинтересованом лицу.

Одлучујући по захтеву тужиоца за одлагање извршења тужбом оспореног решења, Управни суд је нашао да захтев није основан.

Одредбом члана 23 ст. 2 Закона о управним споровима (*Службени гласник РС*, бр. 111/09), прописана је могућност да по захтеву тужиоца суд одложи извршење коначног управног акта којим је мериторно одлучено у управној ствари, до доношења судске одлуке, ако би извршење нанело тужиоцу штету која би се тешко могла надокнадити, а одлагање није противно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела већа или ненадокнадива штета противној странци, односно заинтересованом лицу.

Из наведене одредбе закона јасно произлази да је први, од три кумулативно прописаних услова за одлагање извршења, да би извршење решења нанело тужиоцу штету која би се тешко могла надокнадити. Како тужилац у захтеву наводи да би извршење решења могло проузроковати значајну материјалну штету и нарушити углед који он има на тржишту, односно наступање материјалне штете сматра

нио већ у самој тужби – као поднесак уз тужбу – уз каснији, накнадни захтев о коме је реч тужилац је дужан да поднесе и доказ о томе да је покренуо управни спор против (у)правног акта у погледу кога тражи одлагање извршења. То је обично препис тужбе са констатацијом судске писарнице о пријему или потврдом поште о предаји препоручене пошиљке.

Начелно, могућност одступања од правила о одложном дејству жалбе (као и самог рока за њено изјављивање) предвиђа ЗУП.⁵⁷ Изјављена жалба у управном поступку (а и сам жалбени рок) не задржава извршење првостепеног решења у три групе ЗУП-ом предвиђених ситуација: ад 1 – „ако је то законом предвиђено“ (самим ЗУП-ом или неким посебним законом); ад 2 – „ако се ради о предузимању хитних мера“⁵⁸; ад 3 – „ако би услед одлагања извршења била нанесена некој странци штета која се не би могла поправити“.⁵⁹ Пример врсте управне ствари у којој жалба по закону не одлаже извршење првостепеног решења налазимо у *Закону њореском њосџујку и њореској админисџирацији* (члан 147 став 1, уз могућност релативизовања и овог правила – став 2).⁶⁰

О захтеву за одлагање извршења по члану 23 ЗУС-а одлучује Управни суд својим *решењем*.⁶¹ Оно је процесноправни акт управљања управно-судским поступком. То решење је одмах по доношењу правноснажно, будући да је ненападљиво жалбом (која у управном спору по новом ЗУС-у уопште и не постоји – члан 7 став 2), као и сви остали судски акти из управног спора. А приговор на њега је недопуштен јер о

могућим, а не извесним, и у том правцу не пружа било какве доказе, суд налази да наведени услов за одлагање извршења коначног управног акта није испуњен.

Не може се прихватити ни навод тужиоца да одлагање извршења није противно јавном интересу, будући да су тужиоцу наложене мере у циљу отклањања злоупотребе доминантног положаја на тржишту. При том, злоупотреба доминантног положаја на тржишту представља повреду конкуренције, чија је заштита у јавном интересу уређена Законом о заштити конкуренције (*Сл. ѓласник РС*, бр. 79/05), који се примењује на основу одредбе члана 74 Закона о заштити конкуренције (*Сл. ѓласник РС*, бр. 51/09), односно ради обезбеђења равноправности учесника на тржишту, а у циљу подстицања економске ефикасности и остваривања економског благостања друштва у целини, нарочито потрошача.

Са изнетих разлога, Управни суд је, применом одредбе члана 23 ст. 4 Закона о управним споровима, одлучио као у диспозитиву решења.“

(Решење УС, 9-У.17635/10 од 18.2.2010)

57 ЗУП, члан 221 став 2.

58 ЗУП, члан 131 став 1 тачка 4.

59 ЗУП, члан 221 став 2.

60 *Службени ѓласник РС*, бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06 и 61/07.

61 ЗУС, члан 23 став 4.

одлагању не одлучује судија појединац него судско веће. Такође, ЗУС-ом није предвиђено ни да се против таквог решења може поднети захтев из члана 49 као ванредни правни лек.⁶²

Решење по захтеву за одлагање извршења надлежни суд је дужан да донесе најкасније у року од пет дана од пријема захтева, било да уважава или одбија захтев за одлагање. Ако уважи захтев, одложиће извршење до коначне судске одлуке, односно до истека рока за тужбу ако тужба не буде изјављена а одлагање је дозвољено по основу одредбе става 3 члана 23.

Сматрамо да поднети захтев – који иначе законски није везан роком – за судско одлагање извршења пред њим оспореног акта *сам по себи не одлаже његово извршење*. Мислим, при томе, да ту свака аналогија са роком за жалбу није умесна, с обзиром на природу судског поступка и позицију Управног суда, битно различиту од жалбеног органа у управном поступку. Уосталом, ЗУП⁶³ садржи изричиту начелну одредбу да изјављена жалба има одложно дејство, при чему се ни у „току рока за жалбу решење не може извршити“.⁶⁴ Све у свему, тек решење суда о одлагању извршења оспореног акта (било да његово извршење није ни започето, или пак траје) – утиче на одлагање, тачније има конститутивно дејство у погледу одлагања, а не и сам кратки рок (од 5 дана по поднетом захтеву) у коме суд одлучује по поднетом захтеву у смислу члана 23 ЗУС-а. Дакле, наступела извршност може да се отклони само на законом прописан начин. Стога, ваља размислити *de lege ferenda* – да се ЗУС-ом изричито предвиди да се током рока за судско одлучивање о поднетом захтеву за одлагање извршења решења – извршење не може спровести, односно да се док суд не одлучи о томе, застане са започетим извршењем. Циљ ове новеле био би да се евентуална судска одлука о одлагању извршења у међувремену не обесмисли, односно да јој се пружи пуни практични ефекат.

Ако је Управном суду захтев да одложи извршење управног акта (по ставу 2 члана 23 ЗУС-а) поднет у време важења новог ЗУС-а (дакле, почев од 30. децембра 2009. године, када је ступио на снагу сада важећи ЗУС) – *ипако захтев ће Уравни суд одбацити као недоуштен, ако је сама тужба поднета пре стицања на снагу овог закона*. Наиме, захтев за

62 У том смислу је и сентенца из Решења Врховног касационог суда, Узн 10/10 од 13.5.2010, утврђеној на седници Грађанског одељења 1.7.2010. године. „Решење Управног суда донето по захтеву странке за одлагањем извршења управног акта до доношења судске одлуке не представља правноснажну одлуку Управног суда из члана 49 став 1 Закона о управним споровима (Службени гласник РС, бр. 11/09) против које се Врховном касационом суду може поднети захтев за преиспитивање судске одлуке.“

63 Члан 221 став 1, друга реченица.

64 Члан 221 став 1, прва реченица.

одлагање извршења решења није самосталан у погледу правног режима који се на њега примењује. Он дели правну судбину тужбе у погледу режима који се на њу односи. А започети правни режим ЗУС-а је увек јединствен: „поступци по тужбама... и тужбама за понављање поступка поднетим до дана ступања на снагу овог закона, окончаће се пред Управним судом, по правилима поступка која су важила до дана ступања на снагу овог закона.“⁶⁵ Да подсетимо: по ранијем ЗУС-у (члан 16 став 2. тог текста), предметни захтев се подносио органу чији се акт извршава, односно органу надлежном за извршење. Према правном ставу свих судија Управног суда од 7.10.2010. године, „о захтевима за одлагање извршења у предметима које је Управни суд преузео 1.1.2010. године, не одлучује се посебним решењем“.⁶⁶ Не делимо такав став. Наиме, неки правни акт мора постојати о правној судбини поднетог захтева. Исто тако, ако подносилац захтева пре судске одлуке о њему, одустане од захтева – поступак одлучивања о захтеву се обуставља, решењем.

У погледу питања које смо претресли и изнетог гледишта, код одбацивања предочених захтева *сйав Управној суда је у основи иденитичан*, са указивањем на то да је по старом правном режиму ЗУС-а, који вреди у таквим случајевима, захтев суду за одлагање извршења оспореног решења (био) недопуштен. С тим што би Управни суд у описаним ситуацијама, при одбацивању – мислимо ипак својим решењем (sic! – с позивом на одредбу става 1 члана 77 актуелног ЗУС-а, али и на одредбу члана 59 ранијег ЗУС-а),⁶⁷ њему поднетог захтева за одлагање извршења пред њим оспореног акта, требало да упути подносиоца на припадајући, стари правни режим: да га поучи да односни захтев поднесе надлежном органу.

Враћамо се главнини теме овога чланка. Према становишту ранијег Вишег привредног суда (ВПС) у Београду, „привредни суд је апсолутно надлежан да поступа по предлогу за одлагање извршења решења НБЈ о ликвидацији банке“.⁶⁸ У образложењу цитираног решења ВПС стоји и ово: „Надлежна банка доставља своја решења о ликвидацији банака надлежном привредном суду ради спровођења поступка ликвидације. Спровођење поступка ликвидације у ствари значи извршење решења НБЈ о ликвидацији банке. С тим у вези привредни суд је орган који извршава

65 Члан 77 став 1 новог ЗУС-а.

66 В. З. Брајовић, „Спорна питања у вези примене Закона о управним споровима („Службени гласник“, бр. 111/09)“, досадашња пракса суда, *Билтен Врховној касационој суда*, 3/2011, стр. 440.

67 Сходна примена ЗПП-а (члан 59 ранијег и члан 74 важећег ЗУС-а), и то његовог члана 123 став 1 и 3 који прописује да суд доноси одлуке у облику пресуда и решења и да, кад не одлучује пресудом – о самом тужбеном захтеву, онда одлучује решењем.

68 Решење ВПС, Пж. Бр. 4790/01 од 29.8.2001.

ову врсту управних решења, па је надлежан и да одлучи о предлогу за одлагање извршења НБЈ о ликвидацији банке... у смислу члана 16 Закона о управним споровима. Како је у конкретном случају дужник покренуо управни спор тако што је Савезном суду поднео тужбу за поништај решења НБЈ о ликвидацији „РБ“ из Д., то је Привредни суд у К. који одлучује о извршењу решења надлежан да одлучи и о предлогу дужника за одлагање извршење наведеног решења, тј. о предлогу за одлагање решења о спровођењу ликвидације над дужничком банком.⁶⁹

Наша досадашња, али и предстојећа разматрања и закључци *сасвим су сувројни овоме иледишћу ВПС*. Додајемо посебно да не делимо став да пословна банка – исто вреди и у погледу друштва осигурања – чији је стечај/ликвидација у питању има правни положај „дужника“, односно „дужничке банке“, док би наводно Централна банка била некакав „поверилац“. „Поверилац“ чега, и према коме? *Однос између централне банке и друштва осигурања (пословне банке) у погледу које је инициран стечај/ликвидација на основу ујравној одузимања дозволе за рад је јавнојравни однос ујравној йрава, а не облијациона, йоверилачко-дужничка релација йривајнојравне йрироде*. Посреди је законом описана веза „органа“ и странке у управно-процесном току из сфере осигурања, који је под јавноправним режимом: то су односи правно установљене ауторитативности, неравноправности у легитимном јавном интересу. „Орган“, у йозицији носиоца ујравно-извршне функције власици, има јавнојравна овлашћења, нарочијо контролну функцију над йословним банкама (и друјим законом йредвиђеним йравним субјектима) која обухваја и моћну йреројайиву одузимања банци (ујравним акциом, решењем) дозволе за рад (која је својевремено била дајта йакође у облику ујравној акциа, решења), у законом описаним сијуацијама и йод законом йредвиђеним условима, чему је странка (друштво осигурања, йословна банка) дужна да се йовинује. Произлази да, што се тиче решења о испуњености услова за покретање стечајног поступка друштва осигурања, не постоји „орган надлежан за извршење“, пошто у њему и нема самосталних и оригинерних правних дејстава која би се по природи ствари могла одложити. Оно што би се у целини посматраног правног случаја мојло йравно одложитици – йо исйуњењу йројисаних услова – је решење о одузимању дозволе за рад друштво осигурања и његове йравне йоследице. А то решење извршава сам доносилац, НБС. А за евентуално одлагање извршења по тако стављеном захтеву, надлежан је Управни суд (у смислу члана 23 ЗУС-а).⁷⁰

69 Према В: Бачић, З. Томић, *Коментар Закона о ујравним споровима са судском йраксом*, Београд, 2002, стр. 146.

70 В. опширно код З. Р. Томић, *Коментар Закона о ујравним споровима (са судском йраксом)*, друго, допуњено издање, Београд, 2012, стр. 450–460.

Све у свему, претходно питање је: да ли су решење о одузимању дозволе за рад банци и решење о испуњености услова за покретање стечајног поступка друштва осигурања, оба донета од стране централне банке, уопште подобни за принудно извршење (било административно, било судско)? Наш одговор је: *Прво решење јесте, а друго није!* Прво је основно и претходно, изворно, темељено. Буде ли, под законским условима (из члана 23 ЗУС-а), одложено његово извршење (о одузимању дозволе за рад друштву осигурања), бива аутоматски одложено и доношење оног другог (о испуњености услова за покретање стечајног поступка истог друштва). А ако уопште не буде тражено то и такво одлагање, односно не буде удовољено постављеном тражењу одлагања првог решења – *извршење оној другој се, тврдим, по самој природи ствари не може и не сме одлагати, па није доуштен ни захтев односној друштва упућен ма коме (ни Централној банци, ни Управном суду, ни суду надлежном за спровођење посљедња стечаја) у њојем смислу.* „Спровести стечај“, односно „спровести стечајни поступак“ значи једноставно – водити тај и такав поступак, а не (примерице) извршавати решење о испуњености услова за покретање поступка стечаја које је донела Централна банка у односу на одређено друштво осигурања! Овде „спровести“ значи „обавити“, а не строго правно „извршити“! У ликвидационом поступку се решава о одређеном предмету (престанак једног привредног субјекта), а не извршава се њему, томе поступку, неко претходеће решење. У сваком, па и ликвидационом поступку се у ствари свакад извршава закон: *у стечајном посљедња се закон извршава тако што један правни субјект – којем је управним путем (применом меродавног закона) одузета дозвола за рад и на основу ње донето управно решење о извршавању испуњености законских услова за отварање стечаја – равно и фактички престаје да постоји, тачно се по одређеној процедури. Управно решење о испуњености услова за покретање стечајног посљедња једној друштва осигурања је на закону темељена одлука, нормативно настављајућа на управно решење о одузимању дозволе за рад том друштву – којом се конститује (извршује да су у конкретном исечку живојне стварности настали или законом предвиђени услови) да та банка као insolventна мора да буде судски одређена стечај.* Стога, решење о испуњености услова за покретање стечајног поступка има искључиво процесно-усмеравајућу садржину: оно не дефинише – нити то и може да чини пре покретања стечајног судског поступка – било каква и било чија права и обавезе које би се у стечајном поступку могле извршити, тј. претопити из нормативног у фактичко стање.

А у погледу одлагања решења о одузимању дозволе за рад друштву осигурања, битно је одвојити: 1) надлежни орган за особено извршење

таквог коначног и извршног решења (посебно путем блокаде средстава и забране располагања имовином друштва којем је одузета дозвола за рад) – је сама НБС; она, и једино она као доносилац тог управног решења; 2) друштво осигурања којем је одузета дозвола за рад може да захтева од Управног суда одлагање извршења дотичног решења, до правноснажног окончања у међувремену покренутог управног спора по њеној тужби (са ослоном на члан 23 ЗУС-а). Насупрот реченом, друштво осигурања (*а ни било ко дрући!*) није процеснојравно овлашћено да тражи одлагање извршења решења о испуњености услова за покретање стечајног поступка, јер такво извршење, с обзиром на природу и садржину односног решења – и не постоји. *Стечајни судски поступак није извршни поступак у односу на решење централне банке о испуњености услова за покретање стечајног поступка.* Речју, друштво осигурања којем је одузета дозвола за рад не може тражити одлагање извршења процесног решења о испуњености услова за покретање стечајног поступка над њим.

VI Правни путеви заштите од незаконитих управно-судских одлука

На концу рецимо да је пресуда Управног суда по тужбама на оба анализирана коначна управна решења Централне банке (НБС) – и на оно о одузимању дозволе за рад осигуравајућем друштву, и на оно о утврђивању испуњености услова за покретање стечајног поступка – одмах и правноснажна; судска жалба у управном спору није законски (нису ЗУС-ом) предвиђена. При томе, стоји специјална одредба ЗСЛБДО да се *спор против решења Народне банке о испуњености услова за покретање стечајног поступка мора окончајти хитно*: пресуда донети „у року од 60 дана од дана пријема тужбе“ (члан 5 став 2 тога прописа). А такве одлуке Управног суда су непосредно извршне и обавезне.⁷¹ Ипак, оне нису апсолутно непорециве, нису ненападљиве. Напротив. Против правносане одлуке Управног суда у стварима у којима је била искључена управна жалба (управни поступак је био законски једноступен) – а баш такви случајеви су предмет наших разматрања – допуштено је поднети захтев за преиспитивање те одлуке *Врховном касационом суду*: „због повреде закона, другог прописа или општег акта или повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари“.⁷² Иначе, пред оба ова суда може се тужбом тражити и *оновљање судској поступку* из законом признатих процесних разлога.⁷³ На крају, друштву

71 ЗУС, члан 68.

72 Члан 49 став 3 у вези са ставом 2 тачке 3 ЗУС-а.

73 ЗУС, члан 56.

осигурања које је незадовољно исходом правног пута који је прешло у заштити своје правне позиције стоји на располагању *уставна жалба Уставном суду Србије*: „...против аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.“⁷⁴

VII Закључна разматрања

Специфичност делатности осигурања као дела финансијског сектора законодавац уважава како на плану оснивања, тако и на плану гашења друштава осигурања као лиценцираних вршилаца послова осигурања. Заштита интереса корисника услуга осигурања по природи ствари највише добија на озбиљности ако је осигуравач у финансијским тешкоћама због којих му прети стечај. Зато се посебна пажња у законодавству придаје стечају друштава осигурања. Стечај се најчешће јавља као логични наставак поступка одузимања дозволе за рад у вршењу надзорних овлашћења НБС. Регулатива услова који представљају разлог за лишавање друштва осигурања додељене дозволе је саставни део статусног закона који представља *lex specialis* за друштва осигурања. Као резултат вршења надзорних овлашћења над друштвима осигурања, НБС у одређеним приликама може, док у одређеним мора одузети дозволу за обављање ових послова. Међутим, повлачење дозволе не значи *ipso facto* гашење друштва осигурања и брисање из регистра привредних субјеката. Интерес потрошача услуга осигурања, с једне стране, и општи интерес заштите права на бављење пословима осигурања као израз начела слободе предузетништва, с друге стране налажу да се друштву осигурања претходно одузме дозвола за обављање послова осигурања. Тек у следећој фази приступа се операционализацији одузимања дозволе применом одредби процесног закона којима се НБС овлашћује да донесе решење о испуњености услова за покретање стечајног поступка.

Српски законодавац је, настојећи да обезбеди компатибилност материјалног и процесног закона, из режима општег стечајног поступка уређеног Законом о стечају делимично изузео поступак стечаја и ликвидације банака, односно друштава за осигурање и уредио га Законом о стечају и ликвидацији банака и друштава за осигурање, као посебним законом.

Овлашћења Народне банке Србије код стечаја друштва осигурања су крупна, незаобилазна, а претходно-процесна по природи и сврси –

74 Устава Републике Србије, члан 170.

њихово активирање је пре отпочињања меродавног судског поступка пред надлежним судом. Посреди су, у суштини, два решења централне банке која се доносе у управном поступку, у склопу њене контроле пословања друштава осигурања, а по испуњењу законских услова: 1) решење о одузимању дозволе за рад друштву; 2) решење о испуњењу услова за покретање стечајног поступка. Управно решење о испуњености услова за покретање стечајног поступка једног друштва осигурања је на закону утемељена одлука, нормативно настављајућа на управно решење о одузимању дозволе за рад том друштву – којом се констатује (утврђује да су у конкретном исечку животне стварности наступили законом предвиђени услови) да то друштво као инсолвентно мора да буде судски подвргнуто стечају.

Однос између централне банке и друштва осигурања у погледу којег је инициран стечај/ликвидација на основу управног одузимања дозволе за рад је јавноправни однос управног права, а не облигациона, поверилачко-дужничка релација приватноправне природе.

Стечајни поступак нема природу извршног поступка у погледу предметних решења централне банке. Решење о испуњености услова за покретање стечајног поступка није извршна исправа. Стечајни поступак је самосвојан ванпарнични судски поступак покренут ради престанка једног привредног субјекта (а по наступању околности предвиђених законом – појава одређених чињеница, односно доношење предвиђеног правног акта).

Код одлагања решења о одузимању дозволе за рад друштву осигурања, надлежни орган за особено извршење таквог коначног и извршног решења (посебно путем блокаде средстава и забране располагања имовином друштва којем је одузета дозвола за рад) – је сама НБС; она, и једино она као доносилац тог управног решења. Друштво осигурања којем је одузета дозвола за рад може да захтева од Управног суда одлагање извршења дотичног решења, до правноснажног окончања у међувремену покренутог управног спора по њеној тужби. Друштво осигурања (а ни било ко други!) није процесноправно овлашћено да тражи одлагање извршења решења о испуњености услова за покретање стечајног поступка, јер такво извршење, с обзиром на природу и садржину односног решења – и не постоји. *Стечајни судски поступак није извршни поступак у односу на решење централне банке о испуњености услова за покретање стечајног поступка.* Значи, друштво осигурања којем је одузета дозвола за рад не може тражити одлагање извршења процесног решења о испуњености услова за покретање стечајног поступка над њим.

Zoran R. TOMIĆ, PhD

Professor at the Faculty of Law, University of Belgrade

Nataša PETROVIĆ TOMIĆ, PhD

Assistant Professor at the Faculty of Law, University of Belgrade

AUTHORITIES OF THE NATIONAL BANK OF SERBIA WITH THE BANKRUPTCY OF INSURANCE COMPANIES

Summary

Being responsible for the exercise of supervisory authority in the insurance market, the National Bank of Serbia has at its disposal a number of measures that should ensure the protection of the interest of policyholders and beneficiaries in insurance, as well as carrying out the insurance in accordance with the rules on risk management and with insurance professional standards. The paper analyzes the powers of the National Bank of Serbia in connection with the initiation of bankruptcy proceedings against the insurance companies as subject of control. As the National Bank of Serbia firstly revokes the license to work of insurance company, the first part of the paper deals with the establishment of conditions that justify the imposition of this – according to consequences for the company and its policyholders – most difficult of all measures. Authorities of the National Bank of Serbia with the bankruptcy of insurance companies are large, unavoidable – and pre-procedural in nature and purpose. Their activation is applicable prior to the commencement of the court trial. Two decisions of the central bank brought in administrative proceeding, within its supervision of the insurance business and the fulfillment of legal requirements, are analyzed: 1) decision to revoke the license to work and 2) decision on fulfillment of conditions for opening bankruptcy procedure. The authors argue that the bankruptcy process does not have the nature of enforcement proceeding in respect of the underlying decisions of central bank. The decision on fulfillment of conditions for initiation of bankruptcy proceeding is not enforceable document. The authors pay special attention to the right of insurance companies which licence is revoked to require the Administrative Court delay of execution of the respective decision until the final conclusion of administrative dispute. Finally, the authors deal with the extraordinary remedy – a request for reconsideration of a final judgment of administrative court – before the Supreme Court of Cassation.

Key words: *insurance company, revocation of licence to work, bankruptcy, delay of execution of administrative act, administrative dispute (contentieux administrative).*