

Марко РАДОВИЋ
студент докторских студија Правног факултета
Универзитета у Београду

ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВЕ ПРЕМА ПОВЕРИОЦИМА СУБЈЕКТА ПРИВАТИЗАЦИЈЕ

Резиме

Предмет рада чине питања у вези одговорности државе за ненаплаћена потраживања поверилаца субјекта приватизације. Нарочита пажња посвећена је анализи одлука Европског суда за људска права, поводом појединачних представки поверилаца поднетих због немогућности намирења потраживања према друштвеним и државним предузећима над којима се спроводио или се и даље спроводи поступак приватизације.

Под утицајем одлука Европског суда за људска права, и Уставни суд Републике Србије је постао посвећен заштити права поверилаца којима нису била доступна ваљана правна средства за наплату потраживања од субјекта приватизације.

У посебном делу рада разматра се правна природа одговорности државе за онемогућавање поверилаца да своја потраживања према субјектима приватизације наплате уз помоћ доступних правних средстава. Наведено је чињено ради отклањања дилеме да ли би постојећи правни путеви заштите ових поверилаца у будућности могли бити проширени.

Кључне речи: одговорност државе, приватизација, реструктурирање, стечај.

І Уводна одређења

Појам „транзиције“, теоријски је прихваћен као реформски процес, чији је крајњи циљ окретање тржишним принципима привређивања утемељеним на владавини права, реформи својинских односа, либерализацији и стварању ефикасног финансијског система.¹ Како је за успостављање тржишне привреде у нашем правно-економском систему било

1 С. Бараћ, „Привредне реформе у СРЈ и приватизација“, *Право и привреда*, бр. 5-8/2001, 689.

неопходно успостављање нове својинске структуре,² то се и наше законодавство, још почетком последње деценије XX века, окренуло процесу својинске трансформације, из друштвене у друге облике својине.³

Још из времена када је напред поменути поступак био у повоју, у правној теорији утемељено је становиште да стратегија брзе приватизације не води позитивним резултатима. Присталице овог становишта су истицали да заговорници поступка брзе приватизације, желећи да се оките ореолом радикалних реформатора, заборављају неке непобитне чињенице: „приватизација је процес, а не чин“, и у развијеним тржишним земљама „давање домаћих предузећа „на изволте“ страним партнерима, без икакве могућности контроле и каналисања према националним интересима, не би довела до унапређења у управљању предузећима.⁴ Напротив, „на овај начин створила би се нова расподела друштвене моћи и концентрација власништва на некономској основи“,⁵ превелика понуда оборила би цену субјеката својинске трансформације.⁶

Необазирјући се на упозорења умне јавности, наша законодавна политика, особито након отпочињања трећег миленијума, била је окренута убрзаној, или боље речено „турбо“ приватизацији. Услед оваквог опредељења, логично је да остварени резултати не могу бити задовољавајући. Сам ток приватизације најсликовитије се може објаснити емоционалним доживљајем „од еуфорије до разочарења“.⁷

2 М. Васиљевић, „Нека отворена питања својинске трансформације“, *Правни живот*, бр. 1-2/92, 29.

3 Овај процес отпочет је доношењем Закона о промету и располагању друштвеним капиталом и његовим изменама и допунама (*Сл. лист СФРЈ*, бр. 46/1990 и 84/1990), који је претходно био условљен битним променама – напуштањем концепције удруженог рада, доношењем Уставних амандмана из 1988. године и изменама и допунама тада важећег Закона о предузећима из 1988. године. Међутим, кључни извор права који је уређивао својинску трансформацију у то време, био је Закон о условима и поступку претварања друштвене својине у друге облике својине (*Сл. гласник РС*, бр. 48/1991). Више о почецима својинске трансформације у нас видети: В. Јовановић, „Преображај друштвене својине и облици трансформација предузећа“, *Правни живот*, бр. 1-2/92, 13-28.

4 М. Васиљевић, 31.

5 *Исто*.

6 О негативним ефектима примењеног концепта приватизације у Републици Србији видети: Dj. Popov, „Privatization and Foreign Investment – The Case of Serbia and Montenegro“, *Transition Studies Review*, Wien, 2004, 196-212.

7 Наведен цитат преузет је из наслова рада који на сликовит начин приказује ток приватизације у Републици Србији: И. Николић, „Приватизација у Србији – од еуфорије до разочарења“, *Индустрија*, бр. 4/2010, 69.

Да разочарење буде веће, приватизација у Србији, ни након више од петнаест година није окончана.⁸ Чак ни по доношењу новог Закона о приватизацији из 2014. године, којим је било предвиђено да ће процес приватизације бити окончан до 31. децембра 2015. године,⁹ законодавац није остао доследан поштовању рокова које је сам предвидео. Наиме, доцнијим изменама закона је наново дошло до новелирања рокова за окончање приватизације, тако што је прописано да се напред поменути рок не односи на субјекте приватизације који су актом Владе одређени за субјекте од стратешког значаја, као и на субјекте приватизације чије се седиште налази или претежна делатност обавља на територији Аутономне покрајине Косова и Метохије или чија се имовина тамо налази.¹⁰ У складу са наведеним законским изменама, Влада Републике Србије донела је одлуку којом је седамнаест привредних субјеката прогласила стратешки значајним, па сходно томе, у односу на њих није могуће применити горе поменути рок за окончање приватизације.¹¹

Напред описана, континуирана недоследност законодавца у погледу поштовања рокова за спровођење приватизације, довела је и до значајних проблема у наплати потраживања поверилаца субјеката приватизације. Ови проблеми су настали услед законског „одлагања“ принудног извршења и принудне наплате потраживања против субјеката приватизације, све до окончања поступка реструктурирања. Иначе, поступак реструктурирања био је уређен раније важећим Законом о приватизацији. Међутим, исти проблеми остали су актуелни и након доношења новог Закона о приватизацији (2014), којим се, само формално не и фактички, одустало од поступка реструктурирања. Ово из разлога што је у изменама и допунама наведеног Закона из 2015. године,¹² прописано да се поново одлажу поступци принудног извршења и принудне наплате против субјеката приватизације најкасније до 31. октобра 2015. године, а против су-

8 Након извршених политичких реформи почетком трећег миленијума у Републици Србији донет је Закон о приватизацији из 2001. године, који је у више наврата доживљавао измене и допуне. Видети: Закон о приватизацији (*Сл. гласник РС*, бр. 38/2001, 18/2003, 45/2005, 123/2007, 30/2010, 93/2012, 119/2012 и 51/2014). Након тога, донет је и сада важећи Закон о приватизацији из 2014. године. Видети: Закон о приватизацији (*Сл. гласник РС*, бр. 83/2014, 46/2015 и 112/2015).

9 Закон о приватизацији (*Сл. гласник РС*, бр. 83/2014), чл. 6 ст. 1.

10 Закон о изменама и допунама Закона о приватизацији (*Сл. гласник РС*, бр. 46/2015), чл. 2 ст. 1

11 Одлука о одређивању субјеката приватизације од стратешког значаја (*Сл. гласник РС*, бр. 47/2015).

12 Закон о изменама и допунама Закона о приватизацији (*Сл. гласник РС*, бр. 46/2015), чл. 12 и 13.

бјеката који су актом Владе наведени као субјекти приватизације од стратешког значаја и оних чије се седиште налази или претежна делатност обавља на АП Косова и Метохије, поступак принудног извршења и принудне наплате не може бити настављен, односно бити покренут у року од једне године од дана 27. маја 2015. године, као дана ступања на снагу овог закона.

Изнетом ваља додати чињеницу да је након 31. октобра 2015. године, према већини субјеката приватизације отворен стечајни поступак, осим ка оним субјектима који су поменути актом Владе проглашени субјектима приватизације од стратешког значаја. Одредбама стечајног закона је регулисано да се против стечајног дужника, односно над његовом имовином, не може одредити и спровести принудно извршење, нити било која мера поступка извршења осим извршења која се односе на обавезе стечајне масе и трошкова стечајног поступка.¹³ Дакле, повериоци субјеката приватизације, према којима је отворен стечајни поступак, своја потраживања могу наплатити једино у складу са правилима стечајног закона.¹⁴ Таква чињеница не само што додатно одлаже наплату потраживања поверилаца субјеката приватизације, већ и наплату њиховог потраживања у стечајном поступку чини неизвеснијом.

Све напред наведено доприноси закључку да су повериоци субјеката приватизације дуги низ година бивали „законски“ онемогућени да наплате потраживања од својих дужника у приватизацији. Отуда се, као оправдано, намеће питање да ли постоји одговорност државе, не само као творца закона већ и креатора тока приватизације у нас, због описане немогућности поверилаца да своја доспела потраживања наплате од субјеката приватизације. Ради отклањања последица овог „законског неправда“ одговор на наведено питање је од изузетног значаја.

Следом наведеног, предмет овог рада посвећен је анализи одговорности државе за ненаплаћена потраживања поверилаца према субјектима приватизације, у контексту како одлука Европског суда за људска права, тако и праксе нашег Уставног суда. Нарочита пажња пружена је питању правне природе ове одговорности, с циљем да постојећи правни путеви заштите поверилаца субјеката приватизације евентуално у будућности могу бити проширени.

13 Закон о стечају (*Сл. гласник РС*, бр. 104/2009, 99/2011, 71/2012 и 83/2014), чл. 93 ст. 1.

14 Закон о стечају, чл. 80 ст. 1.

II Корен проблема – „забрана“ принудног извршења према субјектима у реструктурирању

Основни узрок немогућности поверилаца да своја потраживања наплате од субјектата приватизације лежи у приватизационом закону, који је предвиђао „забрану“ принудне наплате потраживања према субјекту у реструктурирању. Иначе, поступак приватизационог реструктурирања је по први пут уведен у наш правни систем Законом о приватизацији, половином 2001. године. Детаљнија разрада спровођења овог поступка била је уређена подзаконским актима.¹⁵ Наведеном правном регулативом била је прописана дужност субјектата приватизације да се реструктурирају, у случају да Агенција за приватизацију процени да капитал или имовина субјектата приватизације не могу бити продати методом јавног тендера или јавне аукције без претходног реструктурирања.¹⁶

Правне последице реструктурирања првенствено су биле усмерене ка повериоцима субјектата приватизације који послују у целини или са већинским државним капиталом (тзв. државни повериоци). Према њима примењивана је обавеза отпуштања дуга субјектима приватизације. Што се тиче осталих поверилаца, који нису државни, била је предвиђена само могућност отпуштања дуга ради намиривања потраживања из средстава остварених од продаје капитала или имовине субјектата приватизације. Међутим, уколико не учине отпуст дуга, било делимично или у целини, нису могли да наплате своја потраживања све до окончања поступка реструктурирања.¹⁷ Ово из разлога што је у првобитном законском тексту била предвиђена забрана принудног намирења потраживања према субјектима приватизације до истека четворогодишњег рока предвиђеног за окончање поступка приватизације.¹⁸

Како приватизација у нашој држави није окончана у првобитно планираном четворогодишњем року, изменама Закона о приватизацији из 2005. године, настављено је са праксом „законског“ спречавања поверилаца да од субјектата приватизације наплате своја доспела потражива-

15 Уредба о поступку и начину реструктурирања предузећа и других правних лица (*Сл. гласник РС*, бр. 1/2002) и Уредба о поступку и начину реструктурирања субјектата приватизације (*Сл. гласник РС*, бр. 52/2005, 96/2008, 98/2009, 44/2013 и 59/2013).

16 Закон о приватизацији (2001), чл. 19.

17 Милан Станић, „Одговорност државе због немогућности намирења потраживања услед реструктурирања дужника“, *Спорна питања и новине у примени закона о приватизацији, стечају и осигурању*, Глосаријум, 2015, 6.

18 Закон о приватизацији (*Сл. гласник РС*, бр. 38/2001), чл. 6.

ња. Немогућност спровођења принудног извршења, према наведеним законским новелама, била је регулисана тако што у случају када је донета одлука о реструктурирању пре доношења ових законских измена принудно извршење није било дозвољено у року од годину дана до њиховог ступања на снагу. Уколико одлука о реструктурирању није донета пре ступања на снагу поменутих законских измена, онда принудно извршење није било могуће спровести у року од две године до дана доношења одлуке о реструктурирању. Што се тиче поступака извршења који су пре ступања на снагу предметних законских новела већ започети, одређено је да се исти прекидају.¹⁹

Ни продужење рокова за окончање приватизације по новелама из 2005. године није било довољно. Због непоштовања предвиђених рокова о планираном окончању приватизације, уследиле су нове законске измене из 2007. године.²⁰ Овим законским изменама било је, прописано да од дана доношења одлуке о реструктурирању до дана окончања поступка реструктурирања не може против субјекта приватизације, односно над његовом имовином, бити одређено или спроведено принудно извршење, нити било која мера поступка извршења ради намирења потраживања. Овим законским изменама није био опредељен посебан рок у коме ће поступци принудног извршења бити у прекиду, али је био предвиђен рок за окончање приватизације 31. децембар 2008. године.²¹

Изменама и допунама Закона о приватизацији из 2014. године, само је дошло до продужења рока о забрани принудног извршења према субјектима приватизације до окончања поступка реструктурирања, а најкасније до 30. јуна 2014. године.²²

Описаним поступањем законодавца, повериоци су очигледно били „законски“ онемогућавани да наплате своја потраживања од субјеката приватизације. При том, Уставни суд Републике Србије у више наврата није прихватао иницијативе за оцену уставности наведених одредаба, којим је поступак одређивања принудног извршења и његовог спровођења према субјектима у поступку реструктурирања био онемогућен.²³ Тек је

19 Закон о изменама и допунама Закона о приватизацији (*Сл. гласник РС*, бр. 45/2005), чл. 31.

20 Закон о изменама и допунама Закона о приватизацији (*Сл. гласник РС*, бр. 123/2007), чл. 20ж.

21 М. Станић, 7-8.

22 Закон о изменама и допунама закона о приватизацији (*Сл. гласник РС*, бр. 119/12), чл. 1 ст. 1.

23 М. Станић, 7-10, упућује на: одлуку Уставног суда РС бр. IУ-167/2005 од 09. фебруара 2006. године (*Службени гласник РС*, бр. 20/2006); одлуку Уставног суда РС бр. IУ-166/2005 од 25.

половином 2013. године, поступајући по сопственој иницијативи,²⁴ Уставни суд покренуо поступак утврђивања неуставности одредбе о забрани принудног извршења у поступку реструктурирања. Постајући по овој иницијативи, одлуком од 11. новембра 2013. године, Уставни суд је утврдио да одредба члана 20ж став 1. Закона о приватизацији,²⁵ а којом је била одложена принудна наплата према субјектима приватизације најкасније до 30. јуна 2014. године, није у сагласности са Уставом Републике Србије.²⁶ У основи образложења наведене одлуке стоји да је поступак реструктурирања „од мере ограниченог трајања..., претворен у континуирану, дуготрајну меру која нити је доводила до приватизације предузећа, нити је омогућавала њихову ликвидацију“, чиме је „...промењен смисао и суштина института реструктурирања и доведена у питање легитимност циљева које је законодавац желео остварити његовом применом“. Међутим, и поред изнетог става у образложењу наведене одлуке Уставног суда, као самосталног и независног државног органа,²⁷ изненађујуће се решава да се објава донете одлуке у „Службеном гласнику РС“ одложи за шест месеци. На тај начин је омогућено да поменуто одлука не производи правно дејство у наведеном периоду. Описано поступање Уставног суда у наведеном случају могуће је двојачко тумачити. С једне стране, истина је да је коришћењем законске могућности одлагања објављивања своје одлуке до шест месеци,²⁸ Уставни суд омогућио законодавцу да доношењем новог законског прописа измени неуставне одредбе о „забрани“ извршења у поступку реструктурирања. Међутим, с друге стране, присутне су и тврдње да се оваквим поступањем продужило трајање забране принудног извршења према субјектима приватизације. С тим у вези, могућа су и тумачења да се изнето поступање Уставног суда сукобљава са разлозима и сврхом због којих је наведена одлука о неуставности одредбе члана 20ж става 1. поменутог Закона о приватизацији, заправо донета.

Оно што додатно подгрева сумњу у оправданост одлагања правног дејства поменуто одлуке о неуставности одредбе о реструктурирању у поступку приватизације, јесте чињеница да је и према Закону о приватизаци-

децембра 2008. године (*Службени гласник РС*, бр. 17/2009); решење Уставног суда РС бр. IУз-98/2009 од 23. јуна 2011. године.

24 Решење Уставног суда РС бр. IУз-95/2013 од 13. јуна 2013. године.

25 Закон о приватизацији (*Сл. гласник РС*, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07, 123/07-др. закон, 30/10-др. закон, 93/12 и 119/12).

26 Одлука Уставног суда РС бр. IУз-95/2013 од 13. новембра 2013. године.

27 Устав Републике Србије (*Сл. гласник РС*, бр. 98/2006), чл. 166 ст. 1.

28 Закон о уставном суду (*Сл. гласник РС*, бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013), чл. 58 ст. 4.

ји, усвојеном након проглашења неуставним одредаба о реструктурирању,²⁹ забрана одређивања и спровођења принудног извршења ради наплате потраживања према субјектима приватизације и даље продужавана.

IV Последице проблема – „забране“ принудног извршења у реструктурирању

Последице узроковане онемогућавањем одређивања и спровођења принудног извршења ради наплате потраживања поверилаца према субјектима у реструктурирању су вишеструке. Примећено је у пракси неколико типичних ситуација у којима су ове последице неминовно наступале, па су, отуда, оне вредне помена.

Превасходно, нужно је указати на судску праксу према којој су предлози за извршење ради наплате потраживања према субјектима приватизације, поднети након ступања на снагу Закона о приватизацији, односно по доношењу одлуке о реструктурирању извршног дужника, у већини случајева одбацивани.³⁰ Постојање одлука о одбачају предлога за извршење поверилаца субјектата приватизације уочљиво је и у скорашњој судској пракси.³¹ Оваквим одлукама суда очигледно је ускраћено право повериоцима на наплату потраживања према субјектима приватизације, чак и у ситуацијама када они своја потраживања заснивају на правноснажним и извршним судским пресудама. Наведеним поступањем угрожено је уставно право поверилаца субјектата приватизације на мирно уживање имовине.³²

Други пример кршења права поверилаца субјектата приватизације чине ситуације у којима су у време доношења одлуке о реструктурирању поступци принудног извршења поверилаца субјектата приватизације већ били у току, али су у складу са законским решењима ови поступци прекидани, са трајањем прекида до момента окончања поступка реструктурирања.³³ Описаним чињењем, поред угрожавања права на мирно уживање имовине, засигурно долази до угрожавања права на суђење у разум-

29 Закон о приватизацији (Сл. гласник РС, бр. 83/2014, 46/2015 и 112/2015).

30 Решење Привредног суда у Крагујевцу, И. бр. 503/2009 од 10. јануара 2009. године, Решење Привредног суда у Крагујевцу, И. бр. 297/2010 од 20. априла 2010. године.

31 Решење Привредног суда у Крагујевцу, И. бр. 44/2016 од 4. марта 2016. године; Решење Привредног суда у Крагујевцу И. бр. 49/16 од 3. марта 2016. године.

32 Устав Републике Србије, чл. 58 ст. 1. Видети и: Одлуку Уставног суда РС, Уж-122/09 од 21. јануара 2010. године.

33 Решење Општинског суда у Чачку И. бр. 1509/08 од 20. октобра 2009. године.

ном року, прокламованог не само Уставом РС,³⁴ већ и општеприхваћеним међународним изворима права.³⁵

На овом месту нужно је истаћи и да су у судској пракси били приметни покушаји делимичног ублажавања напред описаних последица насталих услед „неваљаних“ законских прописа о реструктурирању у поступку приватизације. Врховни касациони суд је својим правним схватањем указао на нужност да се извршни поступци који се односе на „наплату новчаних потраживања из радног односа утврђених извршним исправама против дужника, субјеката приватизације у реструктурирању, неће прекидати. Прекинути поступци ће се наставити и окончати“.³⁶ Поменуто правно схватање Врховног касационог суда није имало осетне ефекте у примени права. Разлози за то су двојаки. С једне стране, постојали су ставови да се наведеним тумачењем суда, о обавезности извршења одлука поводом радног односа против субјеката у реструктурирању, крше позитивне законске норме. Отуда, како судска пракса у нас не представља формални извор права, она не сме бити противна закону.³⁷ На другој страни се указује да се наведеним правним схватањем повериоци потраживања насталих из радног односа стављају у повољнији положај у односу на друге повериоце, па на тај начин други повериоци бивају дискриминисани.

Но, чак и у ситуацији када су судови нижих инстанци поступали по усвојеном правном схватању Врховног касационог суда и дозвољавали спровођење извршења према субјектима приватизације, а ради наплате потраживања из радног односа, Народна банка Србије није у сваком случају спроводила принудну наплату новчаних потраживања на рачуну дужника субјекта приватизације.³⁸ Са истоветном праксом непоступања по правноснажним одлукама суда у случајевима спровођења поступка извршења против субјеката у реструктурирању, Народна банка Србије наставила је и по доношењу новог Закона о приватизацији, као и обновљеног правног става Врховног касационог суда, којим је истакнуто да „након доношења Закона о приватизацији из 2014. године остаје неизмењен став Врховног касационог

34 Устав Републике Србије, чл. 58 ст. 1.

35 Европска конвенција за заштиту људских права, чл. 6 и Протокол 1, чл. 1.

36 Правно схватање усвојено на седници Грађанског одељења Врховног касационог суда, верификовано 24.02.2011. године, а образложење 25.03.2011. године, <http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/>.

37 Издвојено мишљење судије Врховног касационог суда Стојана Јокића поводом Правног схватања усвојеног на седници Грађанског одељења Врховног касационог суда, верификовано 24.02.2011. године, стр. 6-17, <http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/>.

38 Видети: Одлука Уставног суда, Уж-5519/2011 од 09. октобра 2014. године.

суда који налаже спровођење извршења према субјектима приватизације ради наплате потраживања из радног односа.³⁹

На крају, ваља указати и на могуће ситуације у којима је, након неуспелог реструктурирања субјекта приватизације, по утврђивању постојања стечајног разлога, према одређеним субјектима отворен стечајни поступак. У тим ситуацијама повериоци, по наступању правних последица отварања стечајног поступка, своја потраживања могу наплатити једино у складу са одредбама стечајног закона.⁴⁰ Тада је нужно да повериоци субјектата приватизације према којима је отворен стечајни поступак, своја доспела потраживања пријаве у стечајном поступку,⁴¹ а након утврђивања њихове основаности, проценат намирења зависиће од тога да ли је према стечајном дужнику усвојен план реорганизације или се стечајни поступак спроводи банкротством стечајног дужника. Уколико је план реорганизације усвојен, намирење поверилаца се врши према условима прописаним у плану,⁴² а с друге стране, ако се стечајни поступак спроводи банкротством, намирење ће у крајњем зависити од вредности добијене након продаје имовине стечајног дужника.⁴³ С обзиром да је у већини случајева проценат намирења у стечајном поступку знатно нижи од вредности потраживања стечајних поверилаца пре момента његовог отварања, произлази да су повериоци субјектата приватизације по окончању стечајног поступка оштећени за разлику између исплаћеног износа у стечају и укупне висине њиховог доспелог потраживања пре отварања стечајног поступка. Реално је очекивати да се овакве ситуације дешавају и у будуће, с обзиром да је према већем броју субјектата у реструктурирању отворен стечајни поступак у току 2015. године, а који поступци иначе још увек нису окончани.

V Решење проблема – постојећи приступ

Доста дуго у нашем државно-правном поретку нису била доступна делотворна правна средства повериоцима субјектата приватизације у реструктурирању, која би им омогућила наплату доспелих потраживања. Једини могући правни пут за заштиту њиховог уставом гарантованог

39 Правно схватање усвојено на седници Грађанског одељења Врховног касационог суда од 03. марта 2015. године, <http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/>.

40 Закон о стечају (*Сл. гласник РС*, бр. 104/09, 99/2011-др закон, 71/2012-одлука УС и 83/2014), чл. 7.

41 Закон о стечају, чл. 111.

42 Закон о стечају, чл. 167 ст. 1.

43 Закон о стечају, чл. 138 и 139.

права на имовину био је предвиђен кроз могућност подношења представке Европском суду за људска права.

Једна од кључних одлука наведеног суда, која је имала немерљив утицај на омогућавање повериоцима субјеката приватизације у реструктурирању да остваре своја потраживања, јесте пресуда у предмету „*R. Качапор и друге подносиоцеке представки против Србије*“.⁴⁴ Наиме, шест подносиоцеки представки, на челу са Р. Качапор, биле су запослене у друштвеном предузећу у периоду од 1993. до 2002. године. Од стране послодавца су упућене на „принудно“ плаћено одсуство „до времена“ док се пословање овог предузећа „довољно не поправи“. За време одсуства, у складу са релевантним домаћим законодавством, подносиоцеке представки су имале знатно умањену месечну накнаду, као и право на исплату доприноса за пензијско и инвалидско осигурање. Након што је послодавац подносиоцекама представки отказао уговоре о раду током 2002. године, обавезао се да свакој подносиоцеки представке измири износ од по 10.000 динара, као и уплати доприносе за пензијско и инвалидско осигурање. Испоставило се да је послодавац испоштовао обавезу исплате накнаде, док наведене доприносе није измирио. Због таквог поступања друштвеног предузећа, подносиоцеке представки су поднеле тужбе ради остваривања права на неисплаћене доприносе и у парницама оствариле успех. Њихове пресуде постале су правноснажне током 2004. године, па су након правноснажности и извршности одлука, подносиоцеке представки упутиле дописе Министарству финансија РС да им предметно друштвено предузеће није измирило доприносе из области социјалног осигурања по правноснажним судским одлукама. Међутим, наплата њиховог потраживања била је онемогућена због чињенице да се према њиховом послодавцу, иначе друштвеном предузећу, спроводио поступак реструктурирања у приватизацији. Током 2005. године према овом друштвеном предузећу бива отворен стечајни поступак у коме се подносиоцеке представки, подношењем пријава потраживања, легитимишу као стечајни повериоци на основу извршних исправа. У току стечајног поступка, иако пријављена на основу извршних исправа, потраживања подносиоцекама представки бивају оспорена и оне су упућене да њихову основаност поново утврђују у парничном поступку. Таквим поступањем

44 European Court of Human Rights, Judgment in Case of „*R. Kačapor and Others v. Serbia*“, nos. 2269/06, 3041/06, 3042/06, 3043/06, 3045/06 and 3046/06, from January 15, 2008, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/>.

су подносиоце представки фактички биле онемогућене да остваре своја потраживања, заснована на извршним исправама.

При одлучивању о основаности наведене представке, суд је заузео став који ће, како се касније испоставило, постати значајан преседан у приступу судова при решавању свих спорова везаних за наплату потраживања поверилаца субјеката приватизације у реструктурирању. Наиме, Европски суд за људска права је приметио да капитал предметног предузећа представља друштвени капитал и да њим, као таквим, у великој мери управља Агенција за приватизацију, која је и сама државни орган, као и Влада РС која контролише рад поменуте Агенције. Отуда произлази становиште суда да друштвено предузеће, и поред чињенице да послује као посебно правно лице, не ужива „довољно институционалне и радне самосталности у односу на државу“, ⁴⁵ па отуда нема основа да држава која фактички управља друштвеним предузећем буде ослобођена својих обавеза по Конвенцији за заштиту људских права и основних слобода. На основу изнетог става утврђена је „обавеза државе да из сопствених средстава исплати подносиоцима представки износе који су им додељени правноснажним пресудама домаћих судова“. ⁴⁶

Са сличном праксом наставило се и у доцнијим примерима. Тако је у предметима „*Црнишанин и друге подносиоце представки против Србије*“, ⁴⁷ „*Адамовић против Србије*“, ⁴⁸ потом „*Нуховић и Куртовић против Србије*“, ⁴⁹ држава обавезана на плаћање дугова друштвених и државних предузећа у приватизацији само уз позивање на пресуду донету у поменутом предмету „*Р. Качапор и друге подносиоце представки против Србије*“ и указивање на чињеницу да друштвена и предузећа у државном власништву „нису имала довољну институционалну и пословну независност од државе“. Из тих разлога држава је директно одговорна за дуговања предузећа којим управља. Чак и у ситуацији када немогућност наплате потраживања повериоца настаје због непоступања Народне банке Србије да спроведе судску одлуку о принудној наплати, по становишту Европског суда за људска права

45 Исто.

46 Исто.

47 European Court of Human Rights, Judgment in Case of „*Crnišaniin and Others v. Serbia*“, nos. 35835/05, 43548/05, 43569/05 и 36986/06, from January 13, 2009, <http://law.kararara.com/viewtopic.php?f=56&t=798>.

48 European Court of Human Rights, Judgment in Case of „*Adamović v. Serbia*“, no. 41703/06, from October 2, 2012, <http://www.zastupnik.gov.rs/uploads/cr/presude/>.

49 European Court of Human Rights, Judgment in Case of „*Nuhović and Kurtović v. Serbia*“, no. 57252/13, from February 24, 2015, <http://www.zastupnik.gov.rs/uploads/cr/presude/>.

заузетом у одлуци „*Влаховић против Србије*“,⁵⁰ не умањује се одговорност државе. У поменутој одлуци је изнето да однос у поступању националних судова и Народне банке представља однос између два владина тела, и, као такав, он остаје изван утицаја, па самим тим и одговорности подносиоца представке.⁵¹ Отуда је и у овом случају држава обавезана да повериоцу субјекта приватизације исплати у целости потраживање по правноснажној пресуди на којој је потраживање заснивао.

Симптоматично је да су се сви напред изнети примери односили на случајеве у којима су се потраживања подносилаца представки односила на неизмирене тражбине из радног односа. Можда је управо ова чињеница представљала мотив да наш Врховни касациони суд усвоји правно схватање којим налаже да је нужно дозволити принудну наплату потраживања према субјектима приватизације у реструктурирању, а која су настала из радног односа. Међутим, Европски суд за људска права није своје поступање усмерио само на ова потраживања, већ на потраживања свих поверилаца према субјектима приватизације у реструктурирању, без обзира на правни основ њиховог настанка. У прилог оваквој тврдњи говори чињеница да је Европски суд за људска права у предмету „*ДКД-УНИОН ДОО против Србије*“,⁵² утврдио обавезу државе да измири дуговање друштвеног предузећа по правноснажној судској одлуци повериоца, привредног друштва, и то ради наплате потраживања насталог из пословног односа друштвеног предузећа и привредног друштва. Истоветан став суда изнет је и у пресуди у предмету „*ДОО Бројлер Доње Винковце против Србије*“.⁵³

Након што је пракса Европског суда за људска права евидентно постала устаљена, дошло је до новелирања нашег Закона о Уставном суду,⁵⁴ чиме је створена могућност да Уставни суд непосредно одлучује, између осталог, и о захтеву подносиоца уставне жалбе за накнаду материјалне штете. Уследиле су, затим, и одлуке Уставног суда којим је, уз позивање на поменуте одлуке Европског суда за људска права, држава обавезивана да поред накнаде нематеријалне штете подносиоцима уставних

50 European Court of Human Rights, Judgment in Case of „*Vlahović v. Serbia*“, no. 42619/04, from December 16, 2008, <http://www.zastupnik.gov.rs/uploads/cr/presude/>.

51 Исто.

52 European Court of Human Rights, Judgment in Case of „*DKD-Union v. Serbia*“, no. 42731/06, from December 10, 2013, <http://www.zastupnik.gov.rs/uploads/cr/presude/>.

53 European Court of Human Rights, Judgment in Case of „*DOO Brojler Donje Vinkovce v. Serbia*“, no. 48499/08, from November 26, 2013, <http://www.zastupnik.gov.rs/uploads/cr/presude/>.

54 Закон о изменама и допунама Закона о Уставном суду (*Сл. гласник РС*, бр. 99/2011), чл. 33 и 34.

жалби накнади и материјалну штету, тако што ће у целости намирити потраживања поверилаца према субјектима приватизације у реструктурирању.⁵⁵ Да се не ради само о наплати потраживања која су настала из радног односа, потврђују и одлуке Уставног суда којима је држава обавезивана да измири дуговања субјеката приватизације настала из пословних односа са повериоцима, а која су потом утврђена у правноснажним судским одлукама.⁵⁶ Уз напред изнето, ваља указати и да је Уставни суд, по угледу на праксу Европског суда за људска права, стао на становиште да чак и у ситуацији када је подносилац уставне жалбе делимично намирен у поступку стечаја према субјекту приватизације, држава ће бити обавезна да повериоцу исплати разлику између износа оствареног у стечају и укупног потраживања повериоца.⁵⁷

VI Правни основ утврђивања одговорности државе према повериоцима субјеката приватизације

Резимирајући суштину ставова Европског суда за људска права, а потом и становиште Уставног суда РС у поступцима по уставним жалбама поверилаца субјеката приватизације у реструктурирању, може се закључити да су разлози одговорности државе, због онемогућавања поверилаца да своја потраживања од субјеката приватизације наплате, у основи двојаки. С једне стране, претежно из одлука Европског суда за људска права, одговорност државе је заснована на тврдњи да друштвена предузећа, и поред тога што представљају самостална правна лица, послују под искључивом контролом и надзором Владе РС, односно државе. С обзиром на изнето, како друштвена, односно државна предузећа не уживају „довољно институционалне самосталности у односу на државу“, то држава у крајњем бива одговорна за њихове обавезе. На другој страни, поступајући у делокругу своје надлежности, Уставни суд је одговорност државе, у ситуацијама када повериоци субјеката приватизације нису могли наплатити своја потраживања по правноснажним судским одлукама, заснивао на повреди права подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року и права на мирно уживање имовине. Наведени став се огледа у дужности државе „да предузме све мере како би се правноснажна судска одлука извршила, и да, при томе, обезбеди делотворно учешће њеног

55 Видети: Одлуку Уставног суда Уж-775/2009 од 19. априла 2012. године; Одлуку Уставног суда Уж-1712/2010 од 21. марта 2013. године.

56 Примера ради: Одлука Уставног суда Уж-4614/2010 од 06. јуна 2013. године.

57 Исто.

апарата“.⁵⁸ Поступање супротно описаном ставу води повреди права на суђење у разумном року.⁵⁹ Поред тога, постојана је и повреда права на мирно уживање имовине. Повреду права на мирно уживање имовине,⁶⁰ Уставни суд налази у ставу да „свако новчано потраживање досуђено правноснажном судском одлуком улази у имовину повериоца.“⁶¹ Стога, пропуст државе да изврши правноснажну судску одлуку којом је потраживање досуђено, представља мешање у право његовог титулара на мирно уживање имовине.⁶²

Међутим, независно од изнетих разлога одговорности државе, како према становишту Европског суда за људска права, тако и у складу са одлукама нашег Уставног суда, основ обавезивања државе да повериоцима субјеката приватизације исплати целокупан износ потраживања по правноснажној судској одлуци, налази се у обавези на накнаду материјалне штете. Присуство недозвољене штетне радње у конкретном случају огледа се кроз дирање у потраживања повериоца, односно у његова уставом гарантована права на имовину. Услед овакве правно недозвољене радње, поверилац трпи штету јер је онемогућен да своје потраживање наплати. Присуство узрочне везе између причињене штете повериоцу и чињења државе је неспорно, с обзиром да држава „својим апаратом“ контролише и управља радом друштвених односно државних предузећа, а такође и дужна је да предузме све мере ради извршења правноснажних судских одлука. Како је непосредну кривицу државе у конкретном случају тешко доказати, јер и „пут до пакла поплочан је добрим намерама“, могуће је застати на објективној одговорности државе за „функционисање својих органа и предузећа под њеном контролом“.⁶³

58 Одлука Уставног суда РС, Уж-2008/2009 од 02. јуна 2011. године; Одлука Уставног суда РС, Уж-1712/2010 од 21. марта 2013. године. Слично видети: European Court of Human Rights, Judgment in Case of „Pini and Others v. Romania“, nos. 78028/01, 78029/01, from June 22, 2004, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/>.

59 Устав Републике Србије, чл. 32 ст. 1.

60 Устав Републике Србије, чл. 58.

61 Одлука Уставног суда РС, Уж-1499/2008 од 16. јула 2009. године.

62 Исто: European Court of Human Rights, Judgment in Case of „Vlahović v. Serbia“, no. 42619/04, from December 16, 2008, <http://www.zastupnik.gov.rs/uploads/cr/presude/>; European Court of Human Rights, Judgment in Case of „Burdov v. Russia“, no. 59428/00, from May 7, 2002.

63 Слично становиште заузето је и у скорашњој одлуци Уставног суда РС, којом је, у битном, установљена одговорност државе за дугове општина и других субјеката или предузећа под управом локалних органа. Видети: Одлука Уставног суда РС, Уж-8070/2012 од 19.11.2015. године. Исто: European Court of Human Rights, Judgment in Case of „Yershova v. Russia“, no. 1387/04, from April 8, 2010;

Нужно је истаћи и да се поменуте одлуке Европског суда за људска права и нашег Уставног суда, углавном односе на немогућност наплате потраживања по правноснажним судским одлукама. Отуда је сасвим логично питање, да ли је постојана одговорност државе по основу накнаде материјалне штете и према повериоцима субјеката приватизације који своја доспела потраживања према субјектима приватизације не заснивају на правноснажним одлукама суда. Ово питање нарочито добија на значају у ситуацији када се према субјекту приватизације спроведе стечајни поступак и повериоци, чија су потраживања у стечајном поступку утврђена као основана, успеју само да се делимично намире из стечајне масе субјекта приватизације. Дакле, да ли би поверилац, који има основано и доспело потраживање према субјекту приватизације а исто не заснива на правноснажној судској одлуци, имао право да, након делимичног намирења у стечајном поступку спроведеном према субјекту приватизације, од државе захтева накнаду материјалне штете у висини разлике до пуног износа свог потраживања. Имајући у виду напред изнете разлоге због којих држава одговара за дугове поверилаца субјеката приватизације, а нарочито оне „да држава у потпуности управља и контролише друштвена и државна предузећа“, може се засигурно рећи да не постоји правна сметња за остваривање ових захтева. Свакако, одговорност државе у овим случајевима не би смела бити генерализована. Нужно је у сваком конкретном случају ценити више околности. Прво, потребно је утврдити да ли је, у времену трајања поступка реструктурирања према субјекту приватизације, поверилац инсистирао на принудној наплати свог потраживања. Потом, да у тим намерама није остварио успех због законске регулације о „забрани“ принудног извршења према субјектима у реструктурирању, било у случају да му је предлог за принудно извршење одбачен или је поступак принудног наплате прекинут или на други начин онемогућен због наступања последица отварања поступка реструктурирања. И на крају, да је услед недоступности правних средстава за наплату потраживања према субјекту приватизације, повериоцу угрожено правно на мирно уживање имовине.

VII Закључак

Негативна предвиђања убрзане приватизације, а нарочито поступка реструктурирања, нажалост се обистињују. У овом случају, као и небројено пута у многим другим, испоставила се исправном народна из-

„*Otychenko and Fedishchenko v. Ukraina*“, no. 1755/05, 25912/06, from March 12, 2009; „*Shmalko v. Ukraina*“, no. 60750/00, July 20, 2004, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/>.

река „све што је брзо, то је и кусо“. И то не само што је остала „куса“, већ је, због свог трајања, приватизација у нас одавно изгубила и епитет „убрзана“. Услед бројног продужавања рокова за њено окончање, све се више у стручној јавности говори да се код нас приватизација спроводи „на неодређено време“. Континуирана недоследност законодавца у погледу поштовања рокова за спровођење приватизације, довела је до изузетно значајних проблема у наплати потраживања поверилаца субјеката приватизације. Они су превасходно изражени у случајевима када је према субјектима приватизације спровођен поступак реструктурирања.

Законско онемогућавање поверилаца да принудно наплате своја потраживања по правноснажним и извршним пресудама према субјектима у реструктурирању, довело је до кршења њиховог права на суђење у разумном року и права на мирно уживање имовине. Изнети ставови су првобитно потврђени одлукама Европског суда за људска права, а потом преточени и у праксу нашег Уставног суда.

Међутим, дугови полако стижу на наплату. Због чињенице да друштвена, односно државна предузећа не уживају „довољно институционалне самосталности у односу на државу“ и да држава њих контролише и њима континуирано управља, то у крајњем држава бива одговорна за њихове обавезе. Како свако новчано потраживање досуђено правноснажном судском одлуком улази у имовину повериоца, то пропуст државе да изврши правноснажну судску одлуку којом је потраживање досуђено, представља мешање у право његовог титулара на мирно уживање имовине. Отуда је држава објективно одговорна за накнаду материјалне штете повериоцима у висини разлике између исплаћеног износа потраживања до укупне његове вредности.

Устаљена пракса поступања Уставног суда углавном се до сада односила на решавање спорних питања о немогућности наплате потраживања по правноснажним судским одлукама. Но, узевши у обзир разлоге због којих држава одговара за дугове поверилаца субјеката приватизације, може се закључити да не постоји правна сметња за обавезивање државе на плаћање целокупног потраживања поверилаца субјекта приватизације, у виду накнаде материјалне штете, чак и у ситуацији када потраживање није засновано на правноснажној и извршној судској одлуци. Утврђивање описане одговорности државе начелно је могуће, нарочито у ситуацијама када по окончању стечајног поступка према субјекту приватизације повериоци само делимично намире своја потраживања. Но, зарад правне сигурности, одговорност државе у овим случајевима никако не сме бити генерализова-

на. Нужно је у сваком конкретном случају преваходно утврдити да ли је, у време трајања поступка реструктурирања према субјекту приватизације, поверилац инсистирао на принудној наплати свог потраживања. Затим, да у тим намерама није остварио успех, управо „кривицом“ законске регулације о „забрани“ принудног извршења према субјектима у реструктурирању, било у случају да му је предлог за принудно извршење одбачен или је поступак принудне наплате потраживања прекинут или на други начин онемогућен због наступања последица отварања поступка реструктурирања. И на крају, да је услед недоступности ефикасних правних средстава за наплату потраживања према субјекту приватизације, повериоцу угрожено право на мирно уживање имовине.

Marko RADOVIĆ

PhD student at the Faculty of Law University of Belgrade

STATE RESPONSIBILITY TO CREDITORS OF THE SUBJECTS OF PRIVATIZATION

Summary

The subject of this paper deals with the question of State liability for unpaid claims of creditors of the subjects of privatization. Special attention is devoted to the analysis of the decisions of the European Court of Human Rights, on the occasion of individual applications that were filed by creditors due to inability to pay out claims to the social and state enterprises over which carried out or continue to implement the privatization.

The Constitutional Court of the Republic of Serbia, under the influence of the European Court of Human Rights, became committed to protecting the rights of creditors, who did not have access to a valid legal remedies for the settlement of the subjects of privatization.

A special part of the paper deals with the interpretation of the legal nature of the State's responsibility for preventing creditors to enforce their claims against the subjects of privatization using the available remedies. Cited was done in order to eliminate dilemmas whether the existing legal ways of protecting these creditors possibly be extended in the future.

Key words: responsibility of the state, privatization, restructuring, bankruptcy