

ЗАКЉУЧАК

О ОДГОВОРНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА НАКНАДУ МАТЕРИЈАЛНЕ ШТЕТЕ НАСТАЛЕ ЗБОГ НЕИЗВРШЕЊА ПРАВНОСНАЖНИХ СУДСКИХ ОДЛУКА

Република Србија одговара за материјалну штету насталу због потпуног или делимичног неизвршења правноснажних и извршних судских одлука, односно у стечају утврђених потраживања запослених из радног односа која су без њихове кривице остала неизвршена и у поступку стечаја вођеном над стечајним дужником са већинским друштвеним или државним капиталом, уз услов да је претходно утврђена повреда права на суђење у разумном року.

Образложење

Одредбом члана 58. став 1. Устава јемчи се мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона. У друга имовинска права стечена на основу закона свакако спадају новчана потраживања која се односе на исплату неизмирених зарада и припадајућих доприноса по основу рада. Наведена потраживања радника могу бити

- правоснажно досуђена по тужбама са кондеманторним захтевима у поступцима окончаним пре отварања стечаја;
- потраживања по пријави радника у стечају, која су утврђена од стране стечајних органа;
- утврђена у парници покренутој или окончаној у току стечаја, а по налогу стечајних органа, који су оспорили раднику пријављено потраживање.

Досуђени, признати или утврђени износи потраживања запослених по том основу представљају њихову имовину. Та потраживања представљају имовину запослених независно од чињенице да ли су заснована према послодавцу који послује средствима у приватној, задружној, јавној или друштвеној својини.

Међутим, како се ради о привредном друштву-дужнику који послује са већинским друштвеним или државним капиталом, тада се у односу на дуговања тог привредног друштва конституишу и посебне обавезе Републике Србије. То је последица чињенице да се одредбом члана 86. став 1. Устава јемчи приватна, задружна и јавна својина, док се одредбом става 2. истог члана одређује да се постојећа друштвена својина претвара у приватну својину под условима на начин и у роковима предвиђеним законом. Претварање друштвене и државне својине у приватно власништво је уређено Законом о приватизацији. Република Србија је још давне 1997. године донела први Закон о приватизацији, односно Закон о својинској трансформацији („Службени гласник РС“ број 32/97). Након тога, 2001. године донет је и први Закон о приватизацији, који је у више наврата мењан. Сада је на снази Закон о приватизацији донет 2014. године („Службени гласник РС“ број 83/14), са изменама и допунама извршеним у току 2015. године („Службени гласник РС“ бр. 46/15, 112/15) и аутентичним тумачењем објављеним у „Службеном гласнику РС“ број 20/2016. У том периоду од 1997. до 2015. године у више наврата су били прописани рокови за окончање поступка приватизације. Тако је још Изменама и допунама Закона о

приватизацији из 2001. године („Службени гласник РС“ број 38//2001) било прописано да су субјекти приватизације са друштвеним капиталом дужни да спроведу поступак приватизације најкасније у року од 4 године од дана ступања на снагу тог закона. Након тога овај рок је продужен Законом о изменама и допунама Закона о приватизацији из 2003. године („Службени гласник РС“ број 18/2003) тако што је установљена обавеза да се приватизација друштвеног капитала мора спровести најкасније у року од 4 године од дана ступања на снагу тог закона. Ново продужење рока за приватизацију извршено је Законом о изменама и допунама донетом 2007.године („Службени гласник РС“ број 123/2007). Том приликом је прописано да се за приватизацију не приватизованог друштвеног капитала јавни позив за учешће на јавном тендеру, односно јавној аукцији мора објавити најкасније до 31.12.2008.године. Новом изменом извршеном у 2015.години („Службени гласник РС“ број 46/2015) прописано је да се приватизација друштвеног капитала мора спровести најкасније до 31.12.2015. године. Међутим, и тај рок је протекао а поступак приватизације друштвеног и државног капитала још увек није окончан.

Осим тога, одредбом члана 20ж став 1. Закона о приватизацији („Службени гласник РС“ број 123/2007) било је прописано да се од дана доношења одлуке о реструктурирању до дана доношења одлуке о окончању реструктурирања не може против субјекта приватизације, односно над његовом имовином одредити или спровести принудно извршење нити било која мера поступка извршења ради намирења потраживања. Након тога, извршена је нова измена одредбе члана 20ж тако што је Законом о изменама и допунама закона о приватизацији из 2012.године („Службени гласник РС“ број 119/2012) прописано да се наведена забрана примењује најкасније до 30.06.2014. године. Пре тога донета је и одлука Уставног суда број 95/2013 од 14.11.2013. године којом је утврђено да одредба члана 20ж став 1. Закона о приватизацији („Службени гласник РС“ бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07 др. Закона, 30/10-др. Закона, 93/12 и 119/12) није у сагласности са Уставом.

Следом реченог очито је да приватизација привредних субјеката са друштвеним и државним капиталом до данашњег дана није окончана. При томе, Република Србија је наведеним законским активностима-извршеним допунама и изменама Закона о приватизацији континуирано вршила продужење утврђених рокова за приватизацију. Осим тога, законским наређењем конституисаним одредбом члана 20ж Закона о приватизацији била је прописана и забрана спровођења поступка извршења према субјекту приватизације, односно на његовој имовини. Овакве законске мере донете од стране Скупштине Републике Србије објективно су онемогућиле благовремено и делотворно намирење потраживања запослених из радног односа према субјекту приватизације са већинским друштвеним и државним капиталом. Последица таквих законских решења се материјализује у коначној немогућности намирења (делимично или потпуно) потраживања запослених из радног односа и у поступку стечаја окончаном над субјектом приватизације са већинским друштвеним, односно државним капиталом. При томе, запосленима је ускраћено право намирења новчаних потраживања досуђених, признатих или утврђених правноснажним одлукама суда или стечајних органа, које су сагласно одредби члана 145. став 3. Устава општеобавезујућег карактера. Обавезност судских одлука подразумева забрану њихове вансудске контроле, али исто тако и дужност свих државних органа да омогуће њихово извршење. Међутим, законским решењима објективно је онемогућено извршење судских одлука којима су запосленима била

призната и досуђена потраживања из радног односа према послодавцу са већинским друштвеним, односно државним капиталом.

Из наведених разлога Република Србија по основу објективне одговорности, одговара:

1. за штету коју су претрпели бивши запослени због неизвршења правноснажних судских одлука којима су им била досуђена потраживања из радног односа према послодавцима са већинским друштвеним и државним капиталом;
2. за штету до висине ненамирених потраживања бивших запослених у поступку стечаја у односу на износ њиховог, у стечају утврђеног потраживања. (Утврђена потраживања у стечају према одредби члана 116. став 2. Закона о стечају су потраживања која су пријављена у стечају, а није их оспорио ни стечајни управник ни други поверилац до закључења испитног рочишта);
3. за штету бившим запосленима у односу на пријављено потраживање, које је оспорено у стечају, а за које је у покренутој парници правноснажном пресудом утврђено постојање и висина.

Важно је указати да према пракси Уставног суда оцена о повреди права на имовину зависи од претходно утврђене повреде права на суђење у разумном року.

Решење Уставног суда Уж 2641/2016 од 16.06.2016.године¹

Могу се разликовати следеће правне ситуације:

А)

1. ако бивши запослени има правноснажну пресуду за своје неизмирено потраживање по основу зарада у поступку окончаном пре отварања стечаја, и пре отварања стечаја је покретао поступак принудног извршења (који није могао бити окончан услед отварања стечаја), а у стечају је и пријавио то своје потраживање

- Република Србија одговара за пуни износ досуђен правноснажном пресудом по којој се запослени није могао наплатити, а ако је део наплаћен у стечају одговара за преостали износ, уз услов да је претходно утврђена повреда права на суђење у разумном року;

Пресуда ЕСЈП у Стразбуру од 15.01.2008.године, у предмету Качанор и други против Србије

Решење Уставног суда Уж 2641/2016 од 16.06.2016.године

2. ако бивши запослени има правноснажну пресуду за своје неизмирено потраживање по основу зарада у поступку окончаном пре отварања стечаја, и пре отварања стечаја је покретао поступак принудног извршења који није могао бити окончан, а у стечајном поступку није пријавио своја потраживања

¹ „Стога и оцена Уставног суда о повреди права на имовину и евентуалној накнади материјалне штете у извршним поступцима који су у току, у начелу зависи од претходне оцене редовног суда на повреду права на суђење у разумном року.

Имајући у виду да је у конкретном случају одбијен захтев подносиоца уставне жалбе да му се утврди повреда права на суђење у разумном року јер је он одлучујући допринео трајању наведеног оспореног поступка, Уставни суд сматра да очигледно нема основа да у се утврди повреда права на имовину.

Стога је Уставни суд сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7. Закона о Уставном суду одбацио уставну жалбу и у овом делу, јер нису испуњене уставном предвиђене претпоставке за вођење поступка“.

Према пракси ЕКЉП

- Република Србија одговара за пуни износ досуђен правноснажном пресудом по којој се запослени није могао наплатити у извршном поступку;

Пресуда ЕСЉП у Стразбуру од 24.01.2017.године, у предмету Николић и други против Србије

Пресуда ЕСЉП у Стразбуру од 26.10.2013.године, у предмету Лалић против Србије

Пракса Уставног суда међутим коригује наведени став па

- Република Србија није одговорна, јер се не може утврдити повреда права на имовину, јер бивши запослени није у складу са домаћим законодавством (члан 111. став 5. Закона о стечају) пријавио своје потраживање у стечају послодавца, а која пријава није „појединачан и прекомерни терет“ за запосленог.

Одлука Уж 4282/2016 од 28.06.2018.године

3. ако бивши запослени има правноснажну пресуду за своје неизмирено потраживање по основу зарада у поступку окончаном пре отварања стечаја, а није отпочињао поступак принудног извршења ради наплате по истом, нити је своје потраживање пријавио у стечају, који је отворен над дужником

- Република Србија није одговорна за досуђени износ дуговања по основу неисплаћених зарада

Пресуда ЕСЉП у Стразбуру од 24.01.2017.године, у предмету Николић и други против Србије

Одлука Уставног суда Уж 4282/2016 од 28.06.2018.године

Б)

1. ако бивши запослени пре отварања стечаја није стекао правноснажну пресуду за своје неизмирено потраживање по основу зарада, али је своје потраживање по том основу благовремено пријавио у стечају који је отворен над послодавцем – стечајним дужником и исто су му стечајни органи признали, а ни други повериоци нису оспорили па се исто потраживање сматра утврђеним у стечају,

Према пракси ЕСЉП

- Република Србија одговара за пуни износ признатог потраживања, а ако је део наплаћен у стечају одговара за преостали износ, уз услов да је претходно утврђена повреда права на суђење у разумном року;

Пресуда ЕСЉП у Стразбуру од 15.07.2014.године, у предмету Јовановић и други против Србије

Решење Уставног суда Уж 2641/2016 од 16.06.2016.године

2. ако бивши запослени пре отварања стечаја није стекао правноснажну пресуду за своје неизмирено потраживање по основу зарада, али је своје потраживање по том основу благовремено пријавио у стечају који је отворен над послодавцем – стечајним дужником, али су му стечајни органи исто оспорили и упутили га да покрене (или настави) парницу ради његовог утврђења, па у наведеној благовремено покренутој парници исто потраживање буде утврђено

- Република Србија одговара за пуни износ утврђеног потраживања, уз услов да је претходно утврђена повреда права на суђење у разумном року;

Пресуда ЕСЈП у Стразбуру од 15.07.2014.године, у предмету Јовановић и други против Србије
Решење Уставног суда Уж 2641/2016 од 16.06.2016.године

Ц)

Сви наведени принципи одговорности важе и у односу на потраживања правних лица или предузетника према стечајном дужнику, а за потраживања настала из комерцијалних односа.

Пресуда ЕСЈП у Стразбуру од 10.12.2013.године, у предмету ДКД „Унион“ д.о.о. против Србије

При наведеном треба указати и да према пракси ЕСЈП за одговорност државе по наведеном основу није од утицаја да ли је стечај окончан над послодавцем, те да је у својим одлукама тај Суд утврђивао обавезу Републике Србије и док је стечајни поступак још увек трајао.

Пресуда ЕСЈП у Стразбуру од 13.01.2015.године, у предмету Јовичић и други против Србије;

Пресуда ЕСЈП у Стразбуру од 21.07.2015.године, у предмету Љајић против Србије ...

У случају да Република Србија исплати потраживање бившим запосленима, она по одлуци ЕСЈП у Стразбуру ступа у поступак стечаја предузећа са већинским друштвеним, односно државним капиталом на место радника, по његовој пријави, и у стечају остварује део износа који је сразмеран могућностима стечајне масе.

Одговорност државе се међутим може искључити за део ненамиреног потраживања које су сагласно одредби члана 125. Закона о раду запослени могли остварити из средстава Фонда солидарности. У том случају се искључује одговорност Републике Србије због губитка права запосленог да по протеклу рока прописаног одредбом члана 139. став 2. Закона о раду оствари своје потраживање из средстава Фонда солидарности. У противном, подношењем благовремене пријаве запослени ће остварити део својих потраживања према послодавцу из средстава Фонда солидарности у износима прописаним одредбама члана 126. у вези члана 125. Закона о раду. Зато се сразмерно исплаћеном износу потраживања запосленом из средстава Фонда солидарности мора умањити и његово потраживање према Републици Србији.

Према томе, сагласно Уставом прописаном јемству права на имовину и установљене опште обавезности судских одлука Република Србија је била дужна да својом законодавном активношћу омогући делотворну заштиту имовине запослених исказане у висини потраживања која су им досуђена правноснажним судским одлукама по основу рада оствареног код послодавца са већинским друштвеним, односно државним капиталом, уколико су покренули поступак принудног извршења или у стечају пријавили досуђени износ као своје потраживање, као и када за иста немају правноснажну пресуду исходовану пре стечаја, али су потраживања пријављена и призната у стечају или су по оспоравању стечајних органа правноснажно утврђена у парницама. У противном, конституише се објективна одговорност Републике Србије за штету коју су претрпели запослени због немогућности да намире потраживања која су или досуђена правноснажним судским одлукама или утврђена одлукама стечајних органа. Из тог

разлога је и у пресудама Европског суда за људска права изричито утврђена одговорност Републике Србије за штету коју трпе запослени због неизвршења њихових потраживања према послодавцу са већинским друштвеним, односно државним капиталом². Тај суд је утврдио одговорност Републике Србије за материјалну штету која је једнака висини неизмиреног потраживања запослених утврђених правноснажном судском одлуком. На истом становишту је утемељена и судска пракса Уставног суда.³

Сагласно изнетој пракси Европског суда за људска права Република Србија је предузела мере у циљу превазилажења проблема неизмираних потраживања запослених према послодавцу са већинским друштвеним, односно државним капиталом. То је учињено Уредбом о евидентирању доспелих обавеза друштвених предузећа по извршним пресудама за потраживања из радног односа.⁴ Одредбом члана 1. те Уредбе је прописано да се њоме уређује начин и рок евидентирања доспелих неизмираних обавеза друштвених предузећа по извршним пресудама за потраживања из радних односа. То се чини управо у циљу спровођења општих мера на основу донетих пресуда Европског суда за људска права. Тим поводом је и одредбом члана 3. став 1. Уредбе прописано да се евиденција неизмираних обавеза друштвених предузећа врши на основу пријава потраживања њихових поверилаца. Међутим, тај поступак није од утицаја и на остварење, односно губитак права запослених према стечајном дужнику са већинским друштвеним капиталом, а тиме ни према Републици Србији као обвезнику неизмиреног дела њихових потраживања у поступку стечаја. Ово је из тог разлога што се на тај начин врши само евидентирање појединачних и укупних обавеза друштвених предузећа по основу донетих судских пресуда које су постале правноснажне до 30.06.2011.године (члан 2. тачка 1. Уредбе). Стога се запослени не могу лишити права према стечајном дужнику са већинским друштвеним капиталом, нити се због непријављивања потраживања у складу са Уредбом може искључити одговорност Републике Србије за део неизмиреног потраживања запослених у поступку стечаја над стечајним дужником са већинским друштвеним или државним капиталом. Напротив, и у том случају запослени имају право да неизмирена потраживања утврђена у поступку стечаја спроведеном над привредним друштвом са већинским друштвеним или државним капиталом остваре као накнаду материјалне штете од Републике Србије по основу њене објективне одговорности за неизвршење правноснажних судских одлука којима су та потраживања утврђена али нису и измирена у поступку стечаја.

(Закључак усвојен на седници Грађанског одељења Врховног касационог суда одржаној 2.11.2018. године)

² Види одлуке Европског суда за људска права Качапор и други против Србије од 15.1.2008. године и Влаховић против Србије од 16.12.2008. године.

³ такво становиште је исказано у одлуци Уставног суда Уж 775/2009 од 19.04.2012.године, Уж 4589/2012 од 15.7.2015. године, Уж 2897/2015 од 2.3.2017. године, Уж 5920/2015 од 6.3.2017. године и Уж 7263/14 од 11.1.2018. године

⁴ „Службени гласник Републике Србије“ бр. 23/2012, 87/2012