
Проф. др Небојша ШАРКИЋ*
Младен НИКОЛИЋ**

НЕКИ ПРОБЛЕМИ И ПОСЛЕДИЦЕ НЕИЗВРШЕЊА СУДСКИХ ОДЛУКА КОЈИМА СУ УТВРЂЕНА ПОТРАЖИВАЊА ИЗ РАДНОГ ОДНОСА

I Увод

Субјективно радно право може се одредити као правна моћ која се састоји од једног или више овлашћења намењених подмирењу интереса запослених.¹⁾ Права по основу радног односа се правном нормом највишег ранга, Уставом, одређују као неотуђива и неповредива.²⁾ У радном односу, као дво-

* Проф. др Небојша Шаркић, Правни факултет Универзитета “Унион” у Београду.

** Младен Николић, судија Привредног апелационог суда.

1) Види: Боровоје Познић, проф. др Весна Ракић-Водинелић: “Грађанско процесно право”, Савремена администрација а. д, Београд, 1999, стр. 3.

2) Душан Паравина: “Радни спор у југословенском и упоредном праву”, Правни живот бр. 11/95, стр. 552.

страно теретном правном послу, права запослених истовремено представљају обавезе послодавца. Наравно, стицању и одмеравању права из радног односа претходно је услов испуњавање уговором о раду установљених обавеза запослених.

Међутим, без обзира колико закон, својим казним одредбама али и моралном снагом утиче на субјекте радног односа, у пракси се веома често дешавају повреде уговорених права и обавеза, како од стране запосленог тако и од стране послодавца. У случају да неки од субјеката радног односа (запослени или послодавац) не успе у целости или делимично да оствари своја права у оквиру институције (под овим се подразумева заштита права запослених од стране синдикалних представника, односно обавеза послодавца да поступак накнаде штете учињене од стране запосленог мора најпре спровести у оквиру предузећа), те сматра да му је право повређено (укључујући и незаконити отказ) могу се обратити суду, ради заштите својих права.

Индивидуални радни спор (у теорији радног права се врши подела на индивидуалне и колективне радне спорове),³⁾ јесте спор између запосленог и послодавца, поводом повреде законом признатог индивидуалног права из радног односа и по основу рада током његовог трајања, по његовом престанку, као и у вези са његовим заснивањем, који се води пред надлежним судом у утврђеном поступку, а по тужби запосленог.⁴⁾ Од појма радни спор треба разликовати спор из радног односа. Спор из радног односа је генусни појам који обухвата и парницу из радног односа, односно спор тужби запосленог против послодавца.⁵⁾ Сви спорови из радног односа решавају се у парници за коју важе посебна правила поступка, који имају за циљ да поступак спора учине бржим и ефикаснијим.

Поступак приватизације друштвених предузећа, као део трансформације (претварања) друштене својине у приватну својину у Републици Србији, као и у другим државама - бив-

шим републикама СФРЈ произвео је низ последица. Ове последице и то, како директне: промена титулара (власника) капитала приватизованих предузећа, инвестиције које прате цео процес, значајан приход у буџету државе, тако и индиректне: неминовно смањење броја радних места у приватизованим предузећима након одређеног периода, стечај једног броја друштвених предузећа која се нису могла приватизовати, питања везана за потраживање према субјектима приватизације, односно потраживања у стечају, веома су значајне. Можемо их сагледати из више углова: економског, правног, социјалног... У овом реферату бавићемо се једним аспектом - проблемом који је везан за приватизацију и стечај друштвених предузећа и то посматрано из правног угла, с тим што се дотиче у доброј мери и социјалног угла.

Пре изношења овог проблема треба указати да процес приватизације (уопште) има и свој, не мање значајан, угао посматрања, а то је политички. Када је он у питању онда треба приметити да је у Србији, као и у свим бившим републикама СФРЈ, већ на самом крају осамдесетих година прошлог века (дакле, у једнопартијском систему) созрела политичка воља да се поступак приватизације спроведе и то не само у привреди, него и у другим областима друштва. Ова воља је постала јаче изражена увођењем вишепартијског система и конкретизовала се на самом крају 20. века, а доживела врхунац у првој деценији 21. века.

Грађани, а пре свега запослени у ранијим друштвеним предузећима, који су имали потраживања из радног односа према субјекту приватизације или стечајном дужнику који је друштвено предузеће, нису на почетку процеса, па и у самом процесу приватизације могли наслутити да ће им крајњу заштиту у остварењу њихових одређених права, пружити нека од европских институција. То се управо десило. Европски суд за људска права⁶⁾ је донео неколико одлука у којима је пружио заштиту подносиоцима представки из Србије, управо у односу на потраживања која се тичу права проистеклих из радног односа у друштвеном предузећу. У овом ре-

6) Пре Европског суда за људска права постојала је Европска комисија за људска права, која је укинута 1998. године.

3) Види више: др Бранко Лубарда, "Решавање колективних радних спорова - методи и институције", ЈУРС, Београд, 1999, стр. 22.

4) Види више: Зоран Ивошевић, Радно право, треће допуњено и измењено издање, Правни факултет Универзитета Унион и Службени гласник, Београд, 2007, стр. 98

5) Види: Зоран Ивошевић, оп. цит, стр. 284-285.

ферату ћемо се бавити неким питањима која се намећу, као последица правних схватања изнетих у пресудама Европског суда за људска права.

II Одлуке Европског суда за људска права, домаћи и међународни извори права

Европски суд за људска права је донео неколико пресуда⁷⁾ по представкама бивших запослених у друштвеним предузећима, којима су подносиоци тражили да се утврди повреда права на суђење у разумном року и повреда права на мирно уживање имовине. Тражено је да Република Србија исплати одређене износе на име накнаде нематеријалне штете, али и да исплати све износе досуђене у парницама које су вођене пред домаћим судовима, а нису измирени ни у извршном ни у стечајном поступку (који су трајали дуже време). Новчани износи досуђени правноснажним пресудама су се односили на накнаду за време плаћеног одсуства, те доприносе за пензијско, инвалидско и друга социјална осигурања. Европски суд за људска права је усвојио представке у највећем делу, те подносиоцима досудио одређене износе на име накнаде нематеријалне штете али и у највећем броју случајева наложио да Република Србија исплати све износе који су подносиоцима представки досуђени правноснажним пресудама домаћих суда.

Устав Републике Србије,⁸⁾ у члану 16. став 2. прописује да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују, те да потврђени међународни уговори морају бити у складу са Уставом. Чланом 18. став 1. Устава Републике Србије прописано је да

7) Види ближе пресуде у предметима: Качапор и др. против Србије од 15. 1. 2008. године (представке бр. 2269/06, 3041/06, 3042/06, 3043/06, 3045/06, 3046/06), Гришевић и др. против Србије од 21. 7. 2009. године (представке бр. 16909/06, 38989/06, 39235/06) и Црнишанин и др. против Србије од 13. 1. 2009. године (представке бр. 35835/05, 43548/05, 43569/05, 36986/06)

8) "Службени гласник Републике Србије", бр. 98/06, ступио на снагу 8. 11. 2006. године.

се људска и мањинска права зајамчена Уставом непосредно примењују.

Последица наведених одредби Устава јесте и примена међународних стандарда који се тичу, како права на суђење у разумном року, тако и права на заштиту имовине. Устав Републике Србије даље у појединим својим одредбама прецизније регулише права грађана у погледу обраћања међународним институцијама ради заштите својих слобода и права зајамчених Уставом, те права на правично суђење. Ово последње подразумева да свако има право да му суди независан, непристрасан и законом установљен суд и то правично и у разумном року, при чему Устав јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу Закона,⁹⁾ али јемчи и правичну накнаду за рад, као и право на накнаду зараде у случају привремене незапослености.¹⁰⁾

Устав Републике Србије даље у одредби члана 142. став 2. прописује да су судови самостални и независни у свом раду и да суде на основу Устава, закона и других општих аката када је то предвиђено законом, општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора. Чланом 194. став 4. Устава Републике Србије се прецизира да су потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део правног поретка Републике Србије и потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом. Ставом 5. истог члана је прописано да Закон и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права.

Пре ступања на снагу садашњег Устава, Република Србија је (у време постојања Државне заједнице Србија и Црна Гора), постала чланица Савета Европе,¹¹⁾ а касније ратификовала и Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. На тај начин је Србија примљена у чланство Савета Европе и грађанима Републике Србије омогућено да се обраћају Европском суду за људска права у

9) Види члан 58. Устава.

10) Види чланове 60. став 4. и 69. став 3. Устава.

11) 3. априла 2003. године.

Стразбуру. То да значи да је Србија прихватила надлежност наведеног суда, те да физичка и правна лица у случају да су им повређена права, а након што су исцрпила све предвиђене могућности заштите у оквиру правног поретка Републике Србије, могу да се обрате представком Суду у Стразбуру. Као последица напред наведеног у одређеном броју случајева физичка и правна лица из Републике Србије обратила су се поменутом суду јер су сматрали да су им одређена права (пре свега право на суђење у разумном року, те право на заштиту имовине) била повређена.

Да подсетимо, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода¹²⁾ у члану 6. тачка 1. предвиђа право на правично суђење тако да свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или кривичној тужби против њега, има права на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непистрасним судом, образованим на основу Закона. Пресуда се изриче јавно, али се штампа и јавност могу искључити из целог или из дела суђења у интересу морала, јавног реда или националне безбедности у демократском друштву, када то захтева интерес малолетника или заштита приватног живота странака или у мери која је, по мишљењу суда, нужно потребна у посебним околностима када би јавност могла да нашкоди интересима правде.

Протокол¹³⁾ уз конвенцију о људским правима и основним слободама у члану 1. предвиђа заштиту имовине и то у ставу 1, да свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине. Нико не може бити лишен своје имовине осим у јавном интересу и под условима предвиђеним Законом и општим начелима из међународног права, а у ставу 2. да претходне одредбе, међутим, ни на који начин не утичу на право државе да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу

12) Сачињена у Риму 4. 11. 1950. године, ступила на снагу после ратификације земаља чланица Савета Европе.

13) Сачињен у Паризу 20. 3. 1952. године, ступио на снагу ратификацијом земаља чланица Савета Европе.

са општим интересима или да би обезбедила наплату пореза или других дажбина или казни.

Прво питање, којим се у наведеним пресудама бавио Европски суд за људска права, а то је повреда права на суђење у разумном року, чини се да је у довољној мери разјашњено и да ово питање није спорно. Нажалост, систем судског извршења у Србији још увек има озбиљне недостатке (пре свега у погледу спровођења извршења) и на то је Европски суд за људска права, осим у поменутом, указао у неколико других својих одлука¹⁴⁾ поступајући по представкама физичких и правних лица. Европски суд за људска права налази да је обавеза сваке поједине државе да створи такав систем извршења који ће омогућити да физичка и правна лица из тих земаља у разумном року остваре право које им је досуђено извршном исправом и на тај начин истовремено заштите своју имовину као и друга значајна права која су им Уставом државе загарантована.

Друго питање, којим се у својим пресудама бавио Европски суд за људска права, је интересантније за нас и тиче се, како права запослених, али и одговорности државе (Србије) за дугове друштвених предузећа. У овом случају то су дугови према запосленима у тим предузећима. Објашњавајући правни положај друштвених предузећа Европски суд за људска права позива се на, за тај положај, релевантне одредбе Закона о предузећима,¹⁵⁾ Закона о привредним друштвима¹⁶⁾ и Закона о приватизацији.¹⁷⁾

Анализирајући одредбе Закона о предузећима на које указује Европски суд за људска права можемо закључити да

14) Види ближе пресуде у предметима: Предузеће ЕВТ против Србије (представка бр. 3102/05); В. А. М. против Србије (представка 39177/05); Томић против Србије (представка бр. 25959/06); Маричић и шеснаест других подносилаца против Србије (представка бр. 17556/05); ЗИТ против Србије (представка бр. 37343/05); Буловић против Србије (представка бр. 14145/04).

15) "Службени лист СРЈ", број 29/96, 33/96, 29/97, 59/98, 74/99, 9/01 и 36/02. Види одредбе чл. 392-400в и 421а.

16) "Службени гласник РС", број 125/04. Види одредбе члана 456.

17) "Службени гласник РС", број 38/01, 18/03 и 45/05. Види одредбе чл. 1, 3, 14. и 416.

је реч само о оном предузећу које у целини послује са друштвеним капиталом, да је капитал тог предузећа подељен на акције или уделе (друштво капитала), али и да оснивачи друштвеног предузећа правно сnose ризик његовог пословања само до висине својих улога (само под претпоставком да се строго поштује принцип тврдог буџетског ограничења и принцип транспарентности његовог финансијског пословања).¹⁸⁾ Ипак, чини се да су одредбе из члана 398а и посебне одредбе о управљању друштвеним предузећем у поступку приватизације (чланови 400 а, б и в), те одредба члана 421а Закона о предузећима, пресудно утицале на исказана правна схватања у поменутим одлукама Европског суда за људска права. Учешће државе кроз надлежну агенцију или директно преко владе, у најзначајнијим одлукама друштвеног предузећа које се тичу: смањења или повећања капитала, реструктурирања, инвестиција, оптерећења или продаје имовине, те статусних промена и промена облика предузећа, уз у супротном, последицу ништавости донетих одлука, свакако да дају посебно обележје друштвеном предузећу. То обележје (контрола државе над друштвеним предузећем) и поред одсуства директне одговорности државе за обавезе друштвених предузећа, повезано са циљем и последицама одредби Закона о приватизацији, на које је већ указано, као и да цена (новац) добијена продајом друштвеног предузећа чини приход буџета државе, изгледа, неминовно проширује одговорност на оне случајеве у којима одређена потраживања (о којима је реч у одлукама Европског суда за људска права) нису измирена ни на основу правоснажне одлуке суда у извршном или стечајном поступку.

Описујући друштвено предузеће као реликт бившег југословенског самоуправног социјализма, Европски суд за људска права, указујући на одредбе Закона о предузећима, у вези Закона о привредним друштвима и оне одредбе Закона о приватизацији које говоре о роковима у којима процес приватизације је требао или треба да се оконча (првобитно до марта 2007. године), налази, односно закључује, да она у целини

¹⁸⁾ Мирко Васиљевић, *Коментар закона о предузећима*, Београд, 1996. година, стр. 340.

послују друштвеним капиталом, да могу бити предмет стечајног поступка али и да се средства добијена приватизацијом ових предузећа уплаћују у државни буџет. Даље, Европски суд за људска права с позивом на поменуте одредбе ових закона апострофира контролну улогу коју над друштвеним предузећима као субјектима приватизације има држава, преко Агенције за приватизацију. Контрола се тиче доношења одлука везаних за капитал, продају или оптерећење имовине, измиривање новчаних потраживања као и узимање и давање зајмова.

Као последица напред наведеног, чини се да Европски суд за људска права, користећи једноставну правну логику да држава, преко Агенције за приватизацију, а некада и Владе, у потпуности има "власт" над друштвеним предузећем које треба приватизовати, чиме може да утиче и на крајњи исход тог поступка, укључујући и да он резултира стечајем, уводи, можемо рећи, солидарну одговорност државе за обавезе друштвених предузећа према запосленима, у одлукама које је донео. У оваквој ситуацији, при чињеници да држава приходује средства спроведеног поступка приватизације, даље се чини логичним да је одговорност државе за потраживања према друштвеним предузећима неизбежна и ту имамо у виду она потраживања која се тичу права из радног односа. Није случајно да Европски суд за људска права штити потраживања која се односе на накнаде за време плаћеног одсуства као и доприносе за ПИО и друга социјална осигурања. С обзиром да наведена врста потраживања има посебан статус у поступку приватизације, али и у поступку стечаја,¹⁹⁾ није чудно да их Европски суд за људска права третира као "заштићена потраживања". Ово и из разлога јер Устав Републике Србије посебно гарантује наведена права.

Иако би се могло полемисати са правним схватањима која су изнета у погледу одговорности државе Србије за обавезе друштвених предузећа према запосленима по основу наведених права из радног односа, јер таква одговорност није експлицитно предвиђена Законом о предузећима, нити Зако-

¹⁹⁾ Види одредбе члана 35. Закона о стечајном поступку и члана 54. Закона о стечају.

ном о привредним друштвима, поготово када имамо у виду опсег одговорности оснивача, ипак морамо бити свесни улоге коју Европски суд за људска права има. То је пре свега заштита основних права физичких и правних лица, у која у сваком случају спадају права (из радног односа) којима је пружена заштита у конкретним предметима. Због наведеног Европски суд за људска права сваки конкретан проблем који се јави у предметима по поднетим представкама, очигледно сагледава у ширем контексту одговорности државе, при томе имајући у виду да и овде сигурно важи правило да се слабијој страни (то је несумњиво запослени у друштвеном предузећу) пружи заштита.

III Како решити проблем?

Проблем за државу Србију, који се у овом случају, доношењем пресуда од стране Европског суда за људска права, неминовно намеће, а који није решен одредбама Закона о приватизацији²⁰⁾ (штитећи од принудног извршења субјект приватизације), али ни одредбама Закона о стечајном поступку²¹⁾ (нема гаранција за исплату “заштићених потраживања”, само су уврштена у први исплатни ред у ограниченом обиму и за одређени период), јесте што ће се појавити или се већ појавио значајан број представки пред Европским судом за људска права, које указују на повреду права на суђење у разумном року и права на мирно уживање имовине, а све везано за потраживања запослених према друштвеним предузећима.

Очигледно је да Република Србија мора хитно реаговати. Један од начина је интервенцијом у погледу закона (законодавна власт), успостављајући механизам чврсте гаранције за исплате поменутих “заштићених потраживања”. Могуће је законом основати фонд у који ће ући део средстава од приватизације који ће служити за измирење наведених потраживања, која су утврђена извршном исправом, а нису

20) Види одредбе самосталног члана 31. Закона о изменама и допунама Закона о приватизацији (“Службени гласник РС”, бр. 45/05) и члана 10. (познат као 20ж) Закона о изменама и допунама Закона о приватизацији (“Службени гласник РС”, бр. 123/07)

21) “Сл. гласник РС”, бр. 84/04.

намирена у извршном или стечајном поступку. У одсуству ове интервенције државе, друга грана власти (судска власт) је покушала кроз праксу изнаћи решење како би “заштићена потраживања” била намирена. Ово је увек посебан проблем, имајући у виду да у Републици Србији судска пракса није извор права. Проблем и на овај начин, није нерешив, с обзиром да се непосредно могу применити општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори, а осим наведеног и одлуке Европског суда за људска права имају значајан и нимало занемарљив утицај на креирање судске праксе код нас. Тако је Врховни касациони суд усвојио правно схватање: “Извршни поступци који се односе на наплату новчаних потраживања из радног односа утврђених извршним исправама против дужника, субјекта приватизације у реструктурирању, неће се прекидати. Прекинути поступци ће се наставити и окончати”,²²⁾ чиме се један део проблема, везан за предузећа у реструктурирању, може превазићи. Треба приметити, да нпр. Закон о парничном поступку²³⁾ у одредби члана 426. став 1. тачка 11. предвиђа могућност да странка употреби одлуку Европског суда за људска права којом је утврђена повреда људског права, а то је могло да буде од утицаја на доношење повољније одлуке, што може бити разлог за понављање поступка.

Када су у питању поступци извршења који се воде по Закону о извршењу и обезбеђењу,²⁴⁾ али и потраживања која се појављују у стечају над друштвеним предузећем, онда је очигледно да судови потраживањима из радног односа (“заштићена потраживања”), имајући у виду изнета правна схватања у одлукама Европског суда за људска права, као и цитирано правно схватање Грађанског одељења Врховног касационог суда морају пружити посебну заштиту. Она би се огледала у намиреноу ових потраживања у извршном поступку и поред постојања одредбе члана 9. став 6. Закона о извршењу и обезбеђењу, која налаже застој поступка, пре свега јер Закон о па-

22) Усвојено на седници Грађанског одељења одржаној дана 22. 2. 2011. године, верификовано 24. 2. 2011. године.

23) “Сл. гласник РС”, бр. 72/11.

24) “Сл. гласник РС”, бр. 32/11 и 99/11.

рничном поступку, када је у питању застој, у члану 227. застој условљава постојањем наређења за застој у посебном закону, а за потраживања радника то није случај. Мишљења смо да у неким случајевима, у најмању руку, треба установити за потраживања радника реално обезбеђење према субјекту приватизације и поред чињенице да је у поступку реструктурирања, односно утврдити одговорност државе за ове обавезе и то само у случају да у стечају из било ког разлога ова потраживања не могу бити намирена. Треба имати у виду одредбу из Закона о стечају²⁵⁾ (лица према којима се не спроводи стечај, а постоји одговорност оснивача, односно власника), која може бити путоказ како у одређеним случајевима и за одређена друштвена предузећа, а тиме и раднике, проблем може бити решен. У питању је аналогија, а свакако не непосредна примена наведене норме.

Свакако да од “заштићених потраживања” треба разликовати друга потраживања (по другим основима и других поверилаца) која се могу појавити према друштвеним предузећима и она не би могла уживати третман који је наведен за поменута потраживања. Друга потраживања била би третирана у складу са релевантним одредбама Закона о приватизацији (укључујући и последице реструктурирања) и Закона о стечају. То значи да у одређеним случајевима, када је реч о поступку стечаја друга потраживања би могла остати намирена, ако нема довољно стечајне масе за њихово намирење, што спада у пословни ризик сваког учесника у пословним односима, а “заштићена потраживања” запослених никако не бисмо могли подвести под пословни ризик из свих разлога који су изнети у реферату.

25) “Сл. гласник РС”, бр. 104/09, види одредбу члана 14.