

## ПРИЛОГ 2.

### Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се предлаже

1) Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности?

Велики број пресуда и одлука донетих против Републике Србије у истој врсти предмета пред Европским судом за људска права, у поступцима који се воде ради намирења признатих и утврђених потраживања у којима је стечајни, односно извршни дужник било предузеће са већинским друштвеним или државним капиталом.

4) Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Представити узроке и последице проблема.

Европски суд за људска права је у пресуди у предмету *Качанор и друге подносиоце против Србије* (број представки 2269/06, 3041/06, 3042/06, 3043/06, 3045/06 и 3046/06 од 7. јула 2008. године) установио праксу и заузео ставове који су примењени у каснијим истоветним и битно сличним предметима који су разматрани у том суду против Републике Србије, а који се односе на неизвршење домаћих одлука у којима је дужник друштвено предузеће, предузеће контролисано од стране државе, односно субјекти који не уживају „довољну институционалну и пословну независност од државе”. Према ставовима заузетим у овом предмету, Република Србија је та која сноси одговорност за исплату неизмирених обавеза друштвених предузећа утврђених правноснажним домаћим одлукама за потраживања из радних односа, и то без обзира да ли је реч о предузећу које је са претежним делом друштвеног капитала или је предузеће било у потпуном друштвеном власништву. Поред тога, Европски суд за људска права је у пресуди *Качанор* заузео став да је обавеза државе да осигура да се на време извршавају одлуке против њених органа или тела или предузећа која су у њеном власништву или под њеном контролом, при чему недостатак средстава не може бити изговор за њихово неизвршавање.

Након доношења пресуде *Качанор*, Европски суд за људска права је у већем броју пресуда и одлука донетих против Републике Србије у истој врсти предмета истакао потребу да се на националном нивоу успостави делотворни правни лек за убрзање поступка ради намирења признатих или утврђених потраживања у којима је стечајни, односно извршни дужник предузеће са већинским друштвеним или државним капиталом.

Европски суд за људска права указао је на везаност права на правично суђење из члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и права на делотворни правни лек из члана 13. Европске конвенције, сматрајући да одредба члана 13. ове конвенције јемчи делотворни правни лек пред националним властима због кршења права из члана 6. став 1. Европске конвенције у погледу заштите права странке на суђење у разумном року, као и права на имовину из члана 1. Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

На основу члана 46. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, поступак извршења пресуда и одлука у групи предмета *Качанор и друге против Србије* (представка број 2269/06 и др.), а која се тиче неизвршења домаћих одлука донетих против предузећа са претежним државним, односно друштвеним капиталом, налази се у појачаном надзору од стране Комитета министара Савета Европе. У последњој одлуци Комитета министара Савета Европе у групи предмета *Качанор и друге против Србије* са 1451. састанка, који је одржан у периоду од 6. до 8. децембра 2022. године, Комитет министара је, најпре, констатовао да се ова група предмета, између осталог, тиче дугорочног комплексног проблема неизвршења, односно одложеног извршења судских одлука донетих против ових предузећа. Комитет министара је, затим, у делу који се тиче општих мера, у тачки 5. констатовао да је Република Србија усвојила стратегију за извршење спорних одлука путем доношења Закона о заштити права на суђење у разумном року из 2015. године. Међутим, Комитет министара је, у тачки 6. Одлуке нагласио да и даље постоји више спорних питања које је потребно решити, укључујући и висок проценат одбијања и одбацивања правних лекова у стечајном поступку (по предметном Закону о заштити права на суђење у разумном року), а што спречава извршење одлука. У тачки 7. Одлуке, Комитет министара је позвао „власти да приоритетно размисле о овим тачкама и дају информације Комитету министара Савета Европе о томе које су даље мере предвиђене како би се ови пријављени недостаци превазишли”. Доказ томе је, поред осталог, стални пораст броја представки из ове врсте предмета пред Европским судом за људска права, а који су, по правилу, окончани закључивањем пријатељских поравнања пред Европским судом за људска права.

Са друге стране, Европски суд за људска права је у раније донетим одлукама (*Маринковић против Србије*, број представке 5353/11, од 29. јануара 2013. године и *Феризовић против Србије*, број представке 65713/13, од 26. новембра 2013. године) констатовао да је уставна жалба била делотворно правно средство за заштиту права на суђење у разумном року (као и права на имовину) у овој групи предмета.

##### 5) Која промена се предлаже?

Измена Закона о заштити права на суђење у разумном року је неопходна у циљу ефикаснијег спровођења поступка судске заштите права на суђење у разумном року у стечајним и извршним поступцима ради намирења признатих или утврђених потраживања у којима је стечајни, односно извршни дужник предузеће са већинским друштвеним или државним капиталом, јер су се досадашња правна средства за заштиту права на суђење у разумном року у овим поступцима (приговор ради убрзавања поступка, жалба против решења којим је одбијен приговор, тужба за новчано обештећење, тужба за накнаду имовинске штете) показала као недовољно делотворна.

Из наведених разлога, неопходно је изменити и допунити Закон о заштити права на суђење у разумном року, како би поновним прописивањем уставне жалбе као делотворног правног лека, била обезбеђена заштита поверилаца у извршним поступцима по одлукама које су донете против предузећа са претежним друштвеним или државним капиталом, као и у стечајним поступцима у којима су ова предузећа стечајни дужници. У том смислу, а и по ставовима Европског суда за људска права и препорукама Комитета министара, израђене су одговарајуће измене и допуне Закона о заштити права на суђење у разумном року, а у циљу поштовања принципа супсидијарности и смањења броја представки пред Европским судом за људска права које се односе на предметне судске поступке.

Осим ове промене, Нацртом закона предвиђено је и да се: Чланом 2. Нацрта закона предвиђено је да се пуномоћнику странке који је овлашћен да предузима све радње у поступку чије се убрзање тражи није потребно посебно пуномоћје за подношење приговора. Ако је пуномоћник странке овлашћен да предузима само поједине радње у поступку у које не спада изјављивање правних средстава за заштиту права на суђење у разумном року, дужан је да уз приговор достави посебно пуномоћје за његово изјављивање. Ако се посумња да је наступио неки од законом прописаних разлога за престанак пуномоћја, суд ће образложеним решењем б против кога није дозвољена посебна жалба наложити пуномоћнику да достави посебно пуномоћје за подношење приговора, у року од осам дана од дана достављања решења, уз упозорење на последице пропуштања.

Чланом 3. Нацрта закона предвиђено је да се приговор одбацује ако одсуство неког обавезног елемента приговора онемогућава да се по њему поступа, ако је приговор поднело неовлашћено лице, ако је преурањен или ако је поднет после окончања поступка.

Чланом 4. Нацрта закона предвиђено је да странка чији је приговор усвојен има право на накнаду трошкова поступка по приговору.

Чланом 5. Нацрта закона предвиђена је прецизирање назива члана 11. Закона о заштити права на суђење у разумном року.

Чланом 6. Нацрта закона предвиђено је да поверилац којем је досуђена и исплаћена накнада имовинске штете у висини захтеваног потраживања, нема право на подношење новог приговора који се води ради намирења истог потраживања. У том случају суд одбацује приговор.

Чланом 7. Нацрта закона предвиђено је да жалба може да се поднесе и ако председник суда у решењу којим је усвојио приговор и утврдио повреду права на суђење у разумном року није одредио рок за предузимање процесних радњи које делотворно убрзавају поступак.

Чланом 8. Нацрта закона прецизира се рок за подношење жалбе странке која има право на жалбу ако је приговор усвојен. Жалба се подноси у року од осам дана од дана када је странка примила решење – ако се жалба подноси зато што председник суда није одредио рок у ком се наложене процесне радње морају предузети.

Чланом 9. Нацрта закона предвиђено је да се у поступку по жалби примењују одредбе члана 7. ст. 2 – 4. и члана 10. став 3. Закона о Заштити права на суђење у разумном року којим се уређује поступак по приговору и накнада трошкова у поступку по приговору.

Чланом 10. Нацрта закона прецизира се стварна и месна надлежност за вођење поступка за заштиту права на суђење у разумном року.

Чланом 11. Нацрта закона предвиђено је да се приговор ради убрзавања стечајног или извршног поступка из члана 1. овог закона по којем није донета одлука до дана ступања на снагу овог закона, сматра уставном жалбом. Жалба против решења којим је одбијен приговор из става 1. овог члана по којој није донета одлука до дана ступања на снагу овог закона, сматра се уставном жалбом. Тужба за новчано обештећење која је поднета у вези са повредом права на суђење у разумном року у стечајном или извршном поступку из члана 1. овог закона по којој није донета првостепена одлука до дана ступања на снагу овог закона, сматра се уставном жалбом. Тужба за накнаду имовинске штете која је поднета у вези са повредом права на суђење у разумном року у стечајном или извршном поступку из члана 1. овог закона по којој није донета првостепена одлука до дана ступања на снагу овог закона, сматра се уставном жалбом. Судови су дужни да у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона све нерешене предмете из ст. 1 – 4. овог члана доставе Уставном суду на даљи поступак и одлучивање и да о томе обавесте подносиоца приговора. Чланом 12. Нацрта закона предвиђено је његово ступање на снагу.

7) На које циљне групе ће утицати предложена промена? Утврдити и представити циљне групе на које ће промена имати непосредан односно посредан утицај.

Промене предложене у Нацрту утицаће на оштећене у стечајним и извршним поступцима који се воде ради намирења потраживања утврђених правноснажним судским одлукама у којима је стечајни, односно извршни дужник било предузеће са већинским друштвеним или државним капиталом. Република Србија је та која сноси одговорност за исплату неизмирених обавеза друштвених предузећа утврђених правноснажним домаћим одлукама за потраживања из радних односа. Европски суд за људска права је иначе утврдио да је држава одговорна за дугове предузећа с већинским друштвеним капиталом, као и да би свобухватна уставна накнада поред утврђивања повреде, где је то оправдано, требало да обухвати накнаду и претрпљене материјалне и нематеријалне штете.

11) Какво је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава, односно локалних самоуправа (ако је реч о јавној политици или акту локалне самоуправе)?

Европски суд за људска права је констатовао да је уставна жалба делотворно правно средство за заштиту права на суђење у разумном року у стечајним и извршним поступцима који се воде ради намирења потраживања утврђених правноснажним судским одлукама у којима је стечајни, односно извршни дужник било предузеће са већинским друштвеним или државним капиталом. То је уједно и став осим Европског суда за људска права и Комитета министара, а у циљу постовања принципа супсидијарности и смањења броја представки пред Европским судом за људска права. То значи да се ово правно средство мора исцрпети пре него што се поднесе представка ЕСЉП.

### **ПРИЛОГ 3.**

#### **Кључна питања за утврђивање циљева**

1) Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? (одговором на ово питање дефинише се општи циљ).

У реструктурирању предузећа, друштвене и нормативне промене врста права својине у јавну својину и приватну, као и стечајним поступцима, дошло је до великог броја 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. Утврђено је и да је Република Србија одговорна за материјалну штету насталу због потпуног или делимичног неизвршења правноснажних и извршних судских одлука, уз услов да је претходно утврђена повреда права на суђење у разумном року.

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.

На овај начин настала је штета 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, као и штету до висине ненамирених потраживања бивших запослених у поступку стечаја у односу на износ њиховог, у стечају утврђеног потраживања и штета 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. (*Закључак усвојен на седници Грађанског одељења Врховног касационог суда одржаној 2.11.2018. године*)

2) Шта се предметном променом жели постићи? (одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви, чије постизање треба да доведе до остварења општег циља. У односу на посебне циљеве, формулишу се мере за њихово постизање).

Измена Закона о заштити права на суђење у разумном року је неопходна у циљу ефикаснијег спровођења поступка судске заштите права на суђење у разумном року у стечајним и извршним поступцима ради намирења признатих или утврђених потраживања у којима је стечајни, односно извршни дужник предузеће са већинским друштвеним или државним капиталом, јер су се досадашња правна средства за заштиту права на суђење у разумном року у овим поступцима (приговор ради убрзавања поступка, жалба против решења којим је одбијен приговор, тужба за новчано обештећење, тужба за накнаду имовинске штете) показала као неделотворна, а обавеза државе да је да осигура да се на време извршавају одлуке против њених органа или тела или предузећа која су у њеном власништву или под њеном контролом.

Сврха уставне жалбе пред Уставним судом у конкретном случају има контекст захтева за свеобухватним одлучивањем који у себи садржи и захтев за утврђивање повреде права на суђење у разумном року и с тим у вези захтев за правично обештећење, захтев за накнаду имовинске штете, захтев за накнаду трошкова поступка. Посебно, уставном жалбом се штите и права из радног односа, права на имовину (члан 58. Устава РС) и право на рад (члан 60. Устава). Имајући у виду члан 7. Закона о Уставном суду, одлуке Уставног суда су коначне, извршне и опште обавезујуће. Поновним прописивањем уставне жалбе као делотворног правног лека, била обезбеђена заштита поверилаца у извршним поступцима по одлукама које су донете против предузећа са претежним друштвеним или државним капиталом, као и у стечајним поступцима у којима су ова предузећа стечајни дужници.

3) На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?

Индикатор успешношти ове законске промене је број донетих одлука Уставног суда везано за предметну материју. Осим тога као индикатор је и ефикасно обештећење бившим запосленима која су због неизвршења правноснажних судских одлука којима су им била досуђена потраживања из радног односа према послодавцима са већинским друштвеним и државним капиталом претрпела штету, као и обештећење бившим запосленима која су штету претрпела у поступку стечаја у односу на износ њиховог, у стечају утврђеног потраживања и обештећење бившим запосленима који су штету претрпели у односу на пријављено потраживање, које је оспорено у стечају, а за које је у покренутој парници правноснажном пресудом утврђено постојање и висина.

#### ПРИЛОГ 4.

### Кључна питања за идентификовање опција јавних политика

1) Које релевантне опције (алтернативне мере, односно групе мера) за остварење циља су узете у разматрање? Да ли је разматрана „status quo” опција?

У разматрању других могућности за решавање проблема у обзир се није узимала опција „status quo”, јер су извештаји Европског суда за људска права, као и став Комитета министара, утврдиле потребу нужног редефинисања ових законских одредаба. Предложено решење ће испунити сврху и циљ наведених промена у закону и друге опције неће бити ефикасне.

2) Да ли су, поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?

Из извештаја Европског суда за људска права и става Комитета министара јасно је утврђена делотворност овог правног лека за заштиту права на суђење у разумном року у стечајним и извршним поступцима ради намирења признатих или утврђених потраживања у којима је стечајни, односно извршни дужник предузеће са већинским друштвеним и државним капиталом, јер су се досадашња правна средства за заштиту права на суђење у разумном року показала неделотворним. Како је захтевано и

испуњење принципа супсидијарности, то се све оставрује путем уставне жалбе ка Уставном суду, у којој је конзумирана и заштита права на суђење у разумном року.

## **ПРИЛОГ 5.**

### **Кључна питања за анализу финансијских ефеката**

1) Какве ће ефекте изабрана опција имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року?

Европски суд за људска права је утврдио да је држава одговорна за дугове предузећа с већинским друштвеним капиталом, као и да би свобухватна уставна накнада поред утврђивања повреде, где је то оправдано, требало да обухвати накнаду и претрпљене материјалне и нематеријалне штете. То значи да ће бити потребно обезбедити средства у буџету Републике Србије како би се обештетили оштећени у овим поступцима.

2) Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?

Средства је потребно обезбедити у буџету Републике Србије.

5) Да ли је могуће финансирати расходе изабране опције кроз редистрибуцију постојећих средстава?

Није могуће, потребно је обезбедити посебна наменска средства у оквиру буџетског раздела Министарства правде.

6) Какви ће бити ефекти спровођења изабране опције на расходе других институција?

Евентуални административно технички трошкови на разделу Уставног суда.

## **ПРИЛОГ 6.**

### **Кључна питања за анализу економских ефеката**

1) Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?

Нема ефеката на трошкове и користи ка привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката. Реч је о обавезама које држава има према оштећенима у тачно прописаним поступцима.

## **ПРИЛОГ 7.**

### **Кључна питања за анализу ефеката на друштво**

1) Колике трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати грађанима?

Изаваће трошкове који се процене на годишњем нивоу а који ће бити обезбеђени на одговарајућем разделу у буџету Републике Србије. У овом тренутку не може се проценити износ трошкова.

2) На које друштвене групе, а посебно на које осетљиве друштвене групе, би утицале мере изабране опције и како би се тај утицај огледао (пре свега на сиромашне и социјално искључене појединце и групе, као што су особе са инвалидитетом, деца, млади, жене, старији преко 65 година, припадници ромске националне мањине, необразовани, незапослени, избегла и интерно расељена лица и становништво руралних средина и друге осетљиве друштвене групе)?

У оквиру запослених односно оштећених лица (радни односи) у стечајним и извршним поступцима који се воде ради намирења потраживања утврђених правноснажним судским одлукама у којима је стечајни, односно извршни дужник било предузеће са већинским друштвеним или државним капиталом, постоје и посебно осетљиве групе лица који ће на овај начин остварити своја права. Ту су и посебне групе

лица која су у време стечајног поступка били млађи и од 50 година и који нису могли да оставре право на пензију, или нису имали материјалних могућности да започену свој бизнис. Са друге стране и ако нису у осетљивој групи, део запослених тј оштећених лица су храниоци својих породица у оквиру којих су посебно осетљиве категорије.

7) Да ли би се реализацијом изабраних опција позитивно утицало на промену социјалне ситуације у неком одређеном региону или округу и на који начин?

Предузећа у која су у стечајним и извршним поступцима тј која су извршни дужници са већинским државним односно друштвеним капиталом налазе су у градовима и општинама целе Србије. Обештећењем радника из ових предузећа а који су становници тих региона ће се побољшати материјални и социјални статус. Средства која ова лица добију у поступку обештећења могу бити покретач нових бизниса, али и индивидуалних специјализација и обука за нова радна места, улагања у образовање што јесте свакако део одрживог регионалног раста. Од великог значаја је и регионална економска равнотежа пре свега однос запослених и незапослених лица, а добијена средства по природи ствари неће бити уложена у личну потрошњу, већ за улагање у квалификације и преквалификације за нова радна места као и за, у зависности од региона, улагање у пољопривреду или други потенцијални ресурс који треба да обезбеди овом лицима одрживи раст и зараду.

## ПРИЛОГ 9.

### Кључна питања за анализу управљачких ефеката

1) Да ли се изабраном опцијом уведе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?

Не може се у овом тренутку проценити колико ће нерешених предмета прећи на Уставни суд, с обзиром да се сваког дана подносе нова правна средства за заштиту права на суђење у разумном року.

Пословником о раду Уставног суда прописан је начин распоређивања предмета - члан 41. Пословника.

Када постоји више предлога односно иницијатива суд може спојити све предлоге односно иницијативе и по њима водити јединствен посупак и донети једну одлуку - члан 43. Пословника. То може допринети брзом решавању идентичних поступака који се воде ради намирења признатих или утврђених потраживања којима је стечени односно извршни дужник предузеће са већинским друштвеним или државним капиталом.

2) Да ли постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?

Нису потребни додатни капацитети јавне управе, односно накнада обештећења у оквиру државне управе за одговарајућег раздела биће текући послови сектора за материјално финансијске послове.

3) Да ли је за реализацију изабране опције било потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, укидање, промене функција/хијерархије, унапређење техничких и људских капацитета и сл.) и у којем временском периоду је то потребно спровести?

Није било потребе.

6) Да ли изабрана опција утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе и на који начин?

Изабрана опција не утиче на транспарентност и одговорност рада јавне управе, на нов начин. Наиме и буџет, и финансијски планови, као и извршење буџета уз контролу од овлашћених институција (Државна ревизорска институција и др) испуњавају већ услове јавног објављивања, доступности информација од јавног значаја као и утврђивање одговорности у намеском коришћењу буџетских средстава.

7) Које додатне мере треба спровести и колико времена ће бити потребно да се спроведе изабрана опција и обезбеди њено касније доследно спровођење, односно њена одрживост?

Судови су дужни да у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона све нерешене предмете доставе Уставном суду на даљи поступак и одлучивање.

Пословником о раду Уставног суда прописан је начин распоређивања премега - члан 41. Пословника.

Када постоји више предлога односно иницијатива суд може спојити све предлоге односно иницијативе и по њима водити јединствен поступак и донети једну одлуку - члан 43. Пословника. То може допринети брзом решавању идентичних поступака који се воде ради намирања признатих или утврђених потраживања којима је стечани односно извршни дужник предузеће са већинским друштвеним или државним капиталом.

## **ПРИЛОГ 10.**

### **Кључна питања за анализу ризика**

1) Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђена подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група? Да ли је спровођење изабране опције приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду (Народну скупштину, Владу, државне органе и слично)?

Предложена опција је разматрана кроз јавну расправу у којој су учествовали све заинтересоване стране. Овај Нацрт јесте приоритет за Владу, Народну скупштину, Уставни суд и органа надлежног за пренос новчаних средстава.

2) Да ли су обезбеђена финансијска средства за спровођење изабране опције? Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђено довољно времена за спровођење поступка јавне набавке уколико је она потребна?

Финансијска средства ће бити обезбеђена у 2024. години и наредним годинама сразмерно потребним средствима за обештећење, а у сарадњи са Уставним судом и динаимом доношења одлука Уставног суда.

3) Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?

Ризик који може да се претпостави је дужина трајања поступка пред Уставним судом; и мањи ризик су недостајућа средства у буџету или неусаглашеност износа обезбеђених средстава са динамиком донетих одлука Уставног суда и поднетих захтева за исплату.