



VLADA CRNE GORE
Broj: 08-128/6
Podgorica, 30. januara 2014. godine

USTAVNOM SUDU CRNE GORE

PODGORICA

Na osnovu člana 150 stav 2 Ustava Crne Gore i člana 38 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, br. 64/08, 46/13 i 51/13), Vlada Crne Gore, na sjednici od 30. januara 2014. godine, odlučila je da Ustavnom sudu podnese

P R E D L O G

Za ocjenu ustavnosti odredaba čl. 1, 2, 3 i 4 Zakona o zaštiti državnih interesa u rudarsko-metalurškom sektoru („Službeni list Crne Gore“, broj 58/13 od 20.12.2013. godine)

Zakonom o zaštiti državnih interesa u rudarsko-metalurškom sektoru („Službeni list Crne Gore“, broj 58/13), koji je stupio na snagu danom objavljivanja, dodatno su uređeni uslovi prodaje privrednih subjekata u rudarsko-metalurškom sektoru kroz stečajni postupak.

Osporenim odredbama čl. 1, 2, 3 i 4 ovog zakona utvrđuje se državni interes Crne Gore u očuvanju rudarsko-metalurškog sektora u postupku prodaje privrednih subjekata kroz stečajni postupak; prodaja stečajnog dužnika kao pravnog lica ograničava se metodom prodaje cjelokupne imovine javnim prikupljanjem ponuda po prethodno raspisanom javnom oglasu i propisuje se obaveza stečajnom sudiji da odluku o prodaji strateškom investitoru donese i zaključi ugovor o prodaji nakon prethodno pribavljene saglasnosti Skupštine Crne Gore; a državi daje mogućnost da otkupi privredni subjekt koji se nije prodao, nakon prethodno pribavljene saglasnosti Skupštine Crne Gore.

Navedene zakonske odredbe čija se ocjena saglasnosti s Ustavom traži nijesu u saglasnosti sa odredbama člana 11 (podjela vlasti), članom 17 (osnov i jednakost), članom 19 (zaštita), članom 20 (pravni lijek), članom 58 (svojina), članom 118 (načela sudstva) i članom 139 (principi ekonomskog uređenja) Ustava Crne Gore.

Pored toga, Zakonom o stečaju („Službeni list CG“, broj 1/11, od 11. januara 2011. godine) u cjelini su definisani cilj, načela, uslovi, način, pokretanje i sprovođenje stečaja i njime se obezbjeđuje najpovoljnije kolektivno namirenje stečajnih povjerilaca ostvarenjem najveće moguće vrijednosti stečajnog dužnika. Načela stečajnog postupka propisana ovim zakonom garantuju zaštitu stečajnih povjerilaca, njihov jednak tretman i ravnopravnost u okviru istog isplatnog reda, ekonomičnost, isključivo sudski postupak sprovođenja stečajnog postupka, njegovu uredjenost ovim zakonom na imperativan način, prekluzivnost, hitnost, dvostепенost i javnost i zasnovana su na ustavnim principima i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava. Osporenim odredbama Zakona o zaštiti državnih interesa u rudarsko-metalurškom sektoru navedena načela i principi u cjelosti se derogiraju.

Ustavom Crne Gore definisan je princip vladavine prava koji se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa uvažavajući jedinstvo pravnog poretka (član 1 stav 2 i član 145 Ustava) i podrazumijeva da zakon mora biti saglasan sa Ustavom.

Ustavno načelo podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku (član 11 Ustava), jedno je od elemenata vladavine prava, jer sprječava mogućnost koncentracije ovlašćenja (samo) u jednom tijelu. Ustavna struktura države ne smije biti narušena „uzurpacijom ovlašćenja“ koja se ogleda u njenoj „ekscesivnoj delegaciji“ na organe koji vrše druge poslove i imaju druga ovlašćenja. Nadležnosti propisane Ustavom za svaku od državnih vlasti, ne mogu biti ni proširene ni ograničavane zakonom, jer bi se time mijenjao njihov ustavni položaj i njihovi međusobni odnosi, a time i osnovna obilježja ustavnopravnog poretka, kakav je utvrđen Ustavom. Sa ovim ustavnim principom povezan je princip samostalnosti i nezavisnosti suda garantovan članom 118 Ustava Crne Gore.

Navedene odredbe Ustava definišu da sudsku vlast vrši sud, koji samostalno odlučuje o pitanjima iz svoje nadležnosti, u skladu sa Ustavom, zakonom, potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima. Stoga se organi izvršne i zakonodavne vlasti moraju uzdržavati od bilo koje mjere koja bi mogla ugroziti nezavisnost suda. Ovlašćenje suda da samostalno donosi odluke ne može se ograničiti propisivanjem obaveze pribavljanja prethodne saglasnosti od bilo kog državnog organa, pa ni Skupštine, kako se to čini osporenim odredbom člana 3 stav 4 Zakona o zaštiti državnih interesa u rudarsko-metalurškom sektoru. Na ovaj način izvršena je flagrantna povreda ustavnog principa podjele vlasti i samostalnosti i nezavisnosti suda.

Vladavina prava ustanovljena je kao najviša vrijednost ustavnog poretka Crne Gore koja se ne svodi samo na formalno-pravnu regularnost, nego uključuje i posebne dopunske zahtjeve suštinske prirode u izradi, odnosno donošenju zakona. Načelo vladavine prava traži da zakoni moraju biti opšti i jednaki za sve, a zakonske i pravne posljedice izvjesne za one na koje se pravne norme odnose, a princip pravne izvjesnosti, primjeren njihovim legitimnim očekivanjima u svakoj konkretnoj primjeni zakona, što nije slučaj sa osporenim odredbama Zakona.

Ovo načelo stoga traži da zakon bude jasan i precizan u skladu sa posebnošću materije koju normativno uređuje, čime se sprječava svaka arbitrarnost i proizvoljnost u tumačenju i primjeni zakona, odnosno uklanjaju neizvjesnosti adresata pravne norme u pogledu krajnjeg efekta zakonskih odredaba koje se na njih neposredno primjenjuju.

Samo jasna i precizno formulisana zakonska norma u skladu je sa načelom vladavine prava, jer omogućuje adresatu predvidivost posljedica njegovog ponašanja, odnosno mogućnosti usklađivanja vlastitog postupanja sa legitimno predvidivim efektima primjene zakona u konkretnom slučaju.

Suprotno navedenom, osporenim Zakonom u čl. 1 i 2 utvrđuje se državni odnosno javni interes u postupku prodaje privrednih subjekata kroz stečajni postupak uz krajnje sumarna određenja kakva ne priliče djelotvornom zakonu u stečajno pravnoj oblasti. S tim u vezi treba naglasiti da se ostvarivanje javnog interesa u privrednom poslovanju vrši određivanjem djelatnosti od opšteg (državnog) interesa i privrednog subjekta koji će obavljati takvu djelatnost. Dakle, javni interes se ostvaruje kroz vršenje poslova privrednog subjekta, a ne kroz stečaj nakon njegovog bankrotstva. Javni interes u postupku stečaja ogleda se u zaštiti povjerilaca, kako bi im se stvorili preduslovi da nastave da obavljaju svoje djelatnosti, a ne u očuvanju državnog interesa propisanog osporenim čl. 1 i 2 Zakona u postupku prodaje privrednog subjekta koji je bankrotirao. Takodje, suprotno navedenim zahtjevima u pogledu kvaliteta zakona, osporeni Zakon sadrži unutrašnju koliziju, jer u članu 2 stav 2 predviđa prodaju privrednih subjekata po metodu prodaje cjelokupne imovine, dok u članu 3 propisuje prodaju privrednih subjekata kao pravnog lica, što ne samo da je u međusobnoj protivrječnosti, već je i u suprotnosti sa principima stečajnog postupka i pravne nauke u ovoj oblasti prema kojima se za slučaj sprovođenja stečaja bankrotstvom namirenje povjerilaca vrši prodajom imovine stečajnog dužnika ili prodajom stečajnog dužnika kao pravnog lica.

Zakon ne rješava pitanje sudbine stečajnog postupka, ako Skupština ne da saglasnost na odluku stečajnog sudije o prodaji privrednog subjekta u skladu sa članom 3 stav 4 osporenog Zakona i ukoliko nakon toga ne dođe do otkupa privrednog subjekta od strane države u skladu sa članom 4 istog zakona. Ne zna se šta se tada događa sa stečajnim dužnikom, šta sa stečajnom masom i kad i

kako će se povjerioci namiriti. Ne zna se da li stečajni sudija nakon nedobijanja saglasnosti, prestaje da vrši radnje u stečajnom postupku, ne zna se ni ko su stranke ugovora iz člana 4 osporenog Zakona, naročito kada se određuje da „država može otkupiti privredni subjekt“, s obzirom da Zakon o stečaju predviđa prodaju privrednog subjekta kao pravnog lica, a ne otkup kao i predmet otkupa koji Zakon osporenim odredbom nije bliže uredio. Zbog svega navedenog, osporene odredbe nijesu praktične i djelotvorne, jer njihov cilj nije u korelaciji sa ciljem stečajnog postupka koji se sastoji u kolektivnom i srazmjernom namirenju nesolventnog privrednog društva.

Time što je zakonodavac odredio da se stečajni postupak prema privrednom subjektu u rudarsko-metalurškom sektoru mora sprovesti isključivo kroz prodaju privrednog subjekta kao pravnog lica, za razliku od Zakona o stečaju koji daje mogućnost prodaje imovine stečajnog dužnika u cjelini ili u djelovima, stvorena je pravna situacija da se u ovom sektoru povjerioci dovode u nepovoljniji položaj u odnosu na povjerioce stečajnih dužnika u drugim privrednim sektorima, odnosno oblastima privrednog djelovanja. Ovo zbog toga, što u skladu sa ciljem stečajnog postupka povjerioci kao stranke u tom postupku imaju neposredan pravni interes da se prodaja izvrši po najpovoljnijem modelu na osnovu čega će u najvećoj mjeri naplatiti svoja potraživanja i upravo zbog toga Zakonom o stečaju data im je mogućnost da utiču na model prodaje. Prema tome odredbama čl. 2 i 3 osporenog Zakona narušava se načelo jednake zaštite prava iz člana 19 Ustava koji stipuliše jednakost pravnih lica pred organima koji odlučuju o njihovim pravima i obavezama, a i član 17 Ustava koji propisuje princip da su svi pred zakonom jednaki bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Osporenim odredbama čl. 3 i 4 Zakona, subjektima stečajnog postupka u rudarsko-metalurškom sektoru nije obezbijeđeno ni pravo na djelotvorno pravno sredstvo, jer zakonodavac na jasan, precizan i potpun način ne propisuje postupak odlučivanja, kao ni razloge zbog kojih Skupština u slučajevima propisanim navedenim odredbama može da odbije davanje saglasnosti. Djelotvorno pravno sredstvo determiniše ispunjenost četiri preduslova: da je predviđeno zakonom; da je jasno i precizno definisano; da je dostupno svima i da daje razumne mogućnosti na uspjeh. Nasuprot tome, osporenim Zakonom nije propisano da li protiv akta kojim se odbija saglasnost Skupštine na prodaju pravnog subjekta koja treba da prethodi odluci stečajnog sudije i uslov je za njeno donošenje, stranke u stečajnom postupku imaju pravo na pravni lijek i da li je zadovoljen princip dvostepenosti pri odlučivanju o njihovim pravima i obavezama. Kod takvog stanja stvari zakonodavac je osporenim odredbama povrijedio i član 20 Ustava Crne Gore koji svakome garantuje pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonom zasnovanom interesu, a što podrazumijeva da stranke u stečajnom postupku moraju imati mogućnost da zahtijevaju preispitivanje činjeničnog i pravnog utemeljenja odluke kojom se odlučuje o njihovim pravima što je i zahtjev istaknut u članu 13. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Osporenim odredbama čl. 3 i 4 Zakona dovodi se u pitanje i pravo svojine iz člana 58 Ustava i to pravo svojine, kako kupaca, tako i povjerilaca. Naime, kupac koji zadovolji uslove iz javnog oglasa i koji ponudi prihvatljivu cijenu u skladu sa Zakonom o stečaju ima legitimno očekivanje da će mu biti prenijeto pravo svojine nakon isplate cijene, na kupljenoj imovini bez tereta i obaveza nastalih prije izvršene kupoprodaje, a na osnovu rješenja stečajnog sudije kojim se konstatuje da je prodaja izvršena i naloga sudije odgovarajućem registru da izvrši upis prava svojine i brisanje tereta nastalih prije izvršene prodaje, odnosno upis drugih prava stečenih prodajom. Isto tako, povjerioci imaju legitimno očekivanje da kolektivno i srazmjerno namire potraživanja iz sredstava dobijenih unovčenjem imovine. Uslovljavanje postupka davanjem saglasnosti od strane Skupštine Crne Gore, odnosno uvođenjem nejasnog diskrecionog instrumenta odlučivanja, dovodi do povrede Ustavom zajemčenog prava svojine, osporavanjem legitimnog očekivanja najpovoljnijeg kupca i povjerilaca.

Osporenim odredbama Zakona se na ovaj način narušava princip ekonomskog uređenja da privredni subjekti odgovaraju za preuzete obaveze u pravnom prometu, definisan članom 139 Ustava Crne Gore.

Sa iznijetih razloga, a imajući u vidu da osporene odredbe čine Zakon u cjelini, predlaže se da Ustavni sud donese

ODLUKU

UTVRĐUJE SE da Zakon o zaštiti državnih interesa u rudarsko-metalurškom sektoru („Službeni list Crne Gore“, broj 58/13 od 20. 12. 2013. godine) nije u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore.

