„Службени гласник РС“ бр. 103/2018

ТРЕЋЕ ОДЕЉЕЊЕ

ОДЛУКА

Представке бр. 57691/09 и 19719/10

ЈКП ВОДОВОД КРАЉЕВО против СРБИЈЕ

Европски суд за људска права (Треће одељење), на заседању Већа 16. октобра 2018. године у саставу:
Vincent A. De Gaetano, председник
Branko Lubarda,
Helen Keller,
Pere Pastor Vilanova,
Alena Poláčková,
Georgios A. Serghides,
Jolien Schukking, судије
и Stephen Phillips, секретар одељења
Имајући у виду горе наведене представке које су одвојено изјављене 18. октобра 2009. године и 1. априла 2010. године,
Имајући у виду запажања које су поднеле стране,
Након већања, одлучује како следи:

ЧИЊЕНИЦЕ

1. Подносилац представке, ЈКП Водовод Краљево, је јавно комунално предузеће. Пред Судом је подносиоца заступала госп. И. Јеленић, адвокат из Београда.
2. Владу Србије (у даљем тексту: Влада) су представљали њихови сукцесивни заступници, госпођа В. Родић и госпођа Н. Плавшић.

I. Околности предмета

3. Чињенице у вези са предметом које су поднеле стране могу се резимирати на следећи начин.
4. Предузеће подносилац представке основано је одлуком општине Краљево 1990. године ради пружања услуга везаних за водоснабдевање и канализацију у тој општини.
5. Надлежни локални суд је 18. октобра 2004. године наложио друштвеном предузећу Магнохром да исплати привредном друштву подносиоцу представке неплаћене накнаде за водоснабдевање и канализацију у износу од око 450.000 евра (EUR)[1], као и законом прописане камате и судске трошкове. Исти суд је 21. децембра 2004. године минимално смањио износ дуга, истовремено потврђујући остатак одлуке усвојене 18. октобра 2004. године.
6. У међувремену, исти суд је 9. децембра 2004. године наредио другом друштвеном предузећу – Фабрика вагона Краљево – да плати привредном друштву подносиоцу представке неплаћене накнаде у износу од око 350.000 евра, као и законом прописане камате и судске трошкове. Та одлука је постала правоснажна 10. јануара 2010. године.
7. Агенција за приватизацију је 1. марта 2005. године покренула реструктурирање Магнохрома како би га припремила за приватизацију.
8. У циљу приватизације Фабрике вагона Краљево, Агенција за приватизацију је 31. марта 2005. године позвала заинтересоване стране да поднесу понуде.
9. На позив Агенције за приватизацију, предузеће подносилац представке је пријавило своја потраживања против Магнохрома и Фабрике вагона Краљево 5. јула 2005. и 12. августа 2005. године, респективно.
10. У току 2006. године, приватизоване су Магнохром и Фабрика вагона Краљево. У току 2007. године, предузеће подносилац представке је од добијених средстава примило око 15.000 евра и 2.000 евра на основу потраживања од Магнохрома и Фабрике вагона Краљево. Упркос чињеници да су исплаћени износи били само део стварно доспелих износа, горе наведено је представљало коначно намирење у погледу потраживања привредног друштва подносиоца представке према наведеним предузећима (видети став 13. у даљем тексту).

11. Сходно томе, 13. фебруара 2009. надлежни локални суд је окончао извршни поступак против Магнохрома. Надлежни другостепени суд и Уставни суд су 16. марта 2009. и 2. новембра 2011. године потврдили ту одлуку, по наведеном редоследу. Исти првостепени суд је 7. септембра 2009. године такође окончао извршни поступак против Фабрике вагона Краљево. Надлежни другостепени суд и Уставни суд су 2. октобра 2009. и 22. фебруара 2012. године потврдили ту одлуку, по наведеном редоследу.

12. Приватизација Магнохрома и Фабрике вагона Краљево је на крају поништена, али у овом случају то није релевантно.

---

[1] *Како би се олакшало читање, сви износи су претворени из српског динара у евро према стопи конверзије која се примењује у релевантном времену.*

Б. Релевантно домаће право и пракса

1. Када је реч о приватизацији државних и друштвених предузећа

13. Закон о приватизацији из 2001. године[2] био је на снази од 2001. до 2014. године. Сходно члану 20. тог закона (измењеног 8. јуна 2005. године), јавна предузећа и „друге државне агенције" морале су да отпишу било која и сва потраживања од државних и друштвених предузећа која су у фази реструктурирања. Остали повериоци су могли, али нису били обавезани, да то учине. Ако је предузеће које је у фази реструктурирања на крају приватизовано, добијена средства су подељена пропорционално међу повериоцима чија су потраживања отписана (видети члан 20е тог закона). Сходно члану 20г тог закона, наведено је представљало коначно намирење потраживања у питању, без обзира на стварно дистрибуирани износ. Од 3. јануара 2008. године тај правни режим примењује се на сва државна и друштвена предузећа (видети до 20д тог закона).

---

[2] *Закон о приватизацији, „Службени гласник РС", бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07, 30/10, 93/12, 119/12, 51/14 и 52/14.*

2. Када је реч о статусу предузећа која пружају услуге у области водоснабдевања и канализације

14. Пружање услуга у области водоснабдевања и канализације је у релевантном периоду била и још увек јесте одговорност општина (видети члан 6. Закона о комуналним делатностима из 1997. године[3] и члан 4. Закона о комуналним делатностима из 2011. године[4]). Свака општина је морала да оснује законом прописано комунално предузеће у ту сврху. По правилу, за разлику од других комуналних услуга, приватна лица немају право на пружање услуга водоснабдевања и канализације кроз концесију (видети члан 8. Закона о комуналним делатностима из 1997. године и члан 5. Закона о комуналним делатностима из 2011. године).

15. Општине које су основале предузећа које пружају услуге везане за водоснабдевање и канализацију именовале су и разрешавале директоре истих, као и чланове њихових извршних и надзорних одбора (видети чл. 11–16. Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса из 2000. године[5]). Поред тога, следеће кључне одлуке захтевале су сагласност општина оснивача у вези са: расподелом добити, усвајањем и изменом статута и утврђивањем накнада које се наплаћују потрошачима (чл. 21. и 27. тог закона). Закон о јавним предузећима из 2016[6], који је тренутно на снази, садржи суштински исте одредбе (видети чл. 17, 24, 59. став 7. и 69).

16. Сва имовина у поседу водоводних и канализационих предузећа била је у релевантном периоду у државној својини; предузећа су имала право да их користе у складу са законом и природом и сврхом имовине у питању (чл. 1, 4, 7. и 13. Закона о средствима у својини Републике Србије из 1995. године[7]; Закон је био на снази од 1996. до 2011. године). Према садашњем правном режиму (видети Закон о јавној својини из 2011[8]), нека имовина у поседу водоводних и канализационих предузећа може бити у власништву тих привредних друштва. Међутим, вода, систем водоснабдевања и канализациони систем под управом тих предузећа су и даље јавна својина.

17. Закон о стечајном поступку из 2004. године[9], који је био на снази од 2004. до 2010. године (видети члан 6. истог), као и Закон о стечају из 2009. године[10], који је ступио на снагу након тога (видети члан 14), предвиђају да државна предузећа која у потпуности или претежно финансирају државни органи не могу бити проглашена несолвентним; оснивачи таквих привредних друштава су одговорни за своје дугове.

Предузеће подносилац представке у овом случају не припада тој категорији предузећа, јер се претежно финансира из накнаде за водоснабдевање и канализацију коју плаћају корисници.

18. Коначно, одлуке водоводних и канализационих предузећа које се тичу приступа њиховим услугама биле су у релевантном времену, као и сада, под надлежношћу управних судова (видети одлуке о водоводу и канализацији општине Краљево[11]; члан 2. Закона о општем управном поступку из 1997. године,[12] и члан 31. Закона о управном поступку из 2016. године[13]).

---

[3] Закон о комуналним делатностима, објављен у „Службеном гласнику РС”, бр. 16/97 и 42/98. Закон је био на снази од 1997. до 2011. године.

[4] Закон о комуналним делатностима, објављен у „Службеном гласнику РС”, бр. 88/11 и 104/16. Закон је на снази од 2011. године.

[5] Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, објављен у „Службеном гласнику РС”, бр. 25/00, 25/02, 107/05, 108/05 и 123/07. Закон је био на снази од 2000. до 2012. године.

[6] Закон о јавним предузећима, објављен у „Службеном гласнику РС”, број 15/16.

[7] Закон о средствима у својини Републике Србије, објављен у „Службеном гласнику РС”, бр. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97 и 101/05.

[8] Закон о јавној својини, објављен у „Службеном гласнику РС”, бр. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16, 108/16 и 113/17.

[9] Закон о стечајном поступку, објављен у „Службеном гласнику РС”, бр. 84/04 и 85/05.

[10] Закон о стечају, објављен у „Службеном гласнику РС”, бр. 104/09, 99/11, 71/12, 83/14, 113/17 и 44/18.

[11] Одлука о водоводу и канализацији, објављена у „Службеном листу општине Краљево”, бр. 2/98, 15/99 и 10/05, и Одлука о водоводу и канализацији, објављена у „Службеном листу општине Краљево”, бр. 3/15, 29/15 и 2/18.

[12] Закон о општем управном поступку, објављен у „Службеном гласнику РС”, бр. 33/97, 31/01 и 20/10. Закон је био на снази од 1997. до 2017. године.

[13] Закон о општем управном поступку, објављен у „Службеном гласнику РС”, бр. 18/16. Закон је на снази од 2017. године.

ПРИТУЖБЕ

19. Предузеће подносилац представке се жалило да судске одлуке од 18. октобра и 9. децембра 2004. године нису извршене. С тим у вези, ослањало се на члан 6. Конвенције и члан 1. Протокола број 1. Такође се жалило, према члану 13. Конвенције, да није имало „делотворно правно средство пред националним органом” у погледу својих притужби према Конвенцији.

ПРАВО

А. Спајање представки

20. С обзиром на заједничку чињеничну и правну позадину, Суд сматра да је прикладно разматрати представке заједно у оквиру једне одлуке.

Б. Допуштеност представки

21. Влада је тврдила да је предузеће подносилац представке било „владина организација” и да према томе није имало *locus standi* према члану 34. Конвенције. У том погледу Влада се позвала на одредбе домаћих закона из горе наведених ст. 14–18.
22. Предузеће подносилац представке је препознало да је индустрија у којој је деловало имала природно успостављен монопол и да је снажно детаљно регулисана. Ово је једноставно због тога што су услуге у области водоснабдевања и канализације биле од јавног интереса и јер су подразумевале употребу природних ресурса у државном власништву. Из истог разлога, предузеће подносилац представке је заиста имало одређена јавна овлашћења. Наиме, предузеће подносилац представке је тврдило да би се исти режим примењивао и на приватна предузећа у сектору водоснабдевања и канализације. Признајући да је општина Краљево имала овлашћење да именује и разреши његову управу, предузеће подносилац представке тврди да је упркос томе имало довољну институционалну и оперативну независност и да је према томе „невладина организација” у смислу члана 34. Конвенција.
23. Правни субјекат који тврди да је држава уговорница повредила његова права утврђена Конвенцијом и Протоколима може да се појави пред Судом само ако је „невладина организација” у смислу члана 34. ове Конвенције. Категорија „владина организација”, за разлику од „невладине организација” у смислу члана 34, укључује правне субјекте који учествују у вршењу владиних овлашћења или руководе јавном службом под надзором владе. Да би се утврдило да ли неко правно лице које није територијални орган спада у ту категорију, мора се узети у обзир његов правни статус и, по потреби, права која му се дају тим статусом, природа активности коју спроводи и контекст у којој се спроводи, као и степен његове независности од политичких власти (видети *Радио Француска и други против Француске* (одл.), број 53984/00, став 26, ЕСЉП 2003-X (изводи)).
24. За почетак, овај предмет се мора разликовати од случаја *Застава Ит Турс против Србије* (одл.), број 24922/12, од 9. априла 2013. године, у којем се Суд бавио питањем *locus standi* друштвеног предузећа. У том случају, као у предмету *Р. Качапор и други против Србије*, број 2269/06 и још пет других, од 15. јануара 2008. године, и хиљаде других случајева, Суд је установио да друштвена предузећа, која су била у различитим фазама процеса приватизације, нису уживала „довољну институционалну и оперативну независност од државе” (видети *Р. Качапор и други*, горе цитиран, § 98, а када је реч о статусу друштвених предузећа у Србији, видети *Р. Качапор и други*, цитиран горе, ст. 71–76). За разлику од подносиоца представке у предмету *Застава Ит Турс*, који је наведен горе, предузеће подносилац представке у овом случају је јавно комунално предузеће које спада у други правни режим.
25. Суд констатује да је предузеће подносилац представке предвиђено у домаћем праву као засебни правни субјект. Међутим, правни статус друштва према домаћем праву није пресудан за утврђивање да ли је то „невладина организација” у смислу члана 34. Конвенције. Суд је неколико пута поновио да привредна друштва нису имале *locus standi* према члану 34, без обзира на њихову формалну класификацију према домаћем закону (видети, на пример, *State Holding Company Luganksvugillya против Украјине* (одл.), број 23938/05, 27. јануара 2009; *Transpetrol, a.s. против Словачке* (одл.), број 28502/08, 15. новембар 2011.; и *Застава Ит Турс*, цитиран горе).
26. Оно што је релевантније јесте посебна природа активности привредног друштва подносиоца представке. Као једино предузеће за водоснабдевање и канализацију у општини Краљево, оно пружа јавну услугу од виталног значаја за становништво општине (видети, *mutatis mutandis, Yershova против Русије*, број 1387/04, § 58, 8. април 2010. године и *Liseytseva and Maslov против Русије*, бр. 39483/05 и 40527/10, став 209, 9. октобар 2014. године). Средства које је предузеће користило у те сврхе (нарочито вода,

систем водоснабдевања и канализациони систем) су били (и даље су) јавна имовина (видети горе наведени став 16). Осим тога, није спорно да су тарифе за водне и канализационе услуге, које је пружало предузеће подносилац представке, захтевале сагласност локалних органа (видети горе наведени став 15). Због посебне природе таквих услуга, било је (и наставиће да буде) дозвољено само законом прописаним комуналним предузећима да их пружају (видети горе наведени став 14). Чини се да тврдња предузећа подносиоца представке да услуге водоснабдевања и канализације могу обављати и приватна лица, која би била подвргнута истим правилима, не осликава домаће право на одговарајући начин. Према томе, овај предмет треба разликовати од *Islamic Republic of Iran Shipping Lines против Турске*, број 40998/98, § 80, ЕСЉП 2007-V, у којем је Суд утврдио да је предузеће подносилац представке било „невладина организација" у смислу члана 34. Конвенције, упркос чињеници да је оно у потпуности у власништву иранске државе и да је већину чланова савета директора именовала држава, јер, између осталог, није имало улогу јавне службе или монопола. Неопходно је даље направити разлику у односу на горе поменути предмет *Радио Француска и други*, у којем је Суд утврдио да је привредно друштво подносилац представке било „невладина организација" у смислу члана 34, иако је у потпуности у власништву државе Француске и упркос томе што је спроводило „мисије у области јавних услуга у општем интересу", јер, између осталог, није имало монопол над радио-емитовањем, те су мале разлике постојале између Радио Француске и компанија које су водиле „приватне" радио станице, које су саме биле подложне разним правним и регулаторним ограничењима.

27. На крају, Суд примећује да је од предузећа подносиоца представке захтевано да отпише своја велика потраживања према предузећима у државном и друштвеном власништву (видети горе наведене ст. 10. и 13). Држава је стога користила имовину подносиоца представке онако како је сматрала неопходним. Ово показује да предузеће подносилац представке не ужива довољну независност у односу на политичке органе (упоредите *Алишић и други против Босне и Херцеговине, Хрватске, Србије, Словеније и Бивше Југословенске Републике Македоније* [ВВ], број 60642/08, § 117, ЕСЉП 2014, и *Liseytseva and Maslov*, цитиран горе, §§ 211 и 217).

28. С обзиром на горе наведено, предузеће подносилац представке не може се сматрати „невладином организацијом" у смислу члана 34. Конвенције (упоредити *RENFE против Шпаније*, број 35216/97, одлука Комисије од 8. септембра 1997. године, одлуке и извештаји 90-Б).

29. Стога су ове представке неспојиве *ratione personae* са одредбама Конвенције у смислу члана 35. став 3. и морају бити одбачене у складу са чланом 35. став 4. исте.

Из ових разлога, Суд, једногласно,

Одлучује да здружи представке;

Проглашава представке неприхватљивим.

Припремљено на енглеском језику и достављено у писаном облику 15. новембра 2018. године.

Stephen Phillips

секретар