



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

ЧЕТВРТО ОДЕЉЕЊЕ

ПРЕДМЕТ БОШКОЋЕВИЋ ПРОТИВ СРБИЈЕ

(Представка број 37364/10)

ПРЕСУДА

Члан 34. • Ометање лица у остваривању права на представку • Обавештење подносиоцу представке од стране директора јавног предузећа у којем је био запослен да су испуњени услови за његово отпуштање након што је поднео представку Суду због неизвршења правоснажне одлуке домаћег суда против датог предузећа • Јасна и директна претња тренутним отпуштањем без дисциплинског поступка ако подносилац представке пропусти да достави копије читаве релевантне кореспонденције са Судом • Компатибилност *ratione personae* • Јавно предузеће се не може сматрати „невладином организацијом“ • Тужена Влада одговорна за спорна дела директора • Дата комуникација је представљала „притисак“ и „заstraшивање“, без обзира на континуирану преписку подносиоца представке са Судом и што није био отпуштен

Припремио Секретаријат. Не обавезује Суд.

СТРАЗБУР

5. март 2024. године

Ова пресуда ће постати правоснажна под условима из члана 44. став 2. Конвенције. Она може бити предмет редакцијских измена.

У предмету Бошкоћевић против Србије,

Европски суд за људска права (Четврто одељење), на заседању Већа у саставу:

Gabriele Kucsko-Stadlmayer, *председник*,
Tim Eicke,
Branko Lubarda,
Armen Harutyunyan,
Ana Maria Guerra Martins,
Anne Louise Bormann,
Sebastian Rădulețu, *судије*,

и Andrea Tamietti, *секретар одељења*,

Имајући у виду:

представку (број 37364/10) против Републике Србије, коју је држављанин Републике Србије господин Миливоје Бошкоћевић (у даљем тексту: подносилац представке) поднео Суду 8. јуна 2010. године у складу са чланом 34. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција).

одлуку да се Влада Републике Србије (у даљем тексту: Влада) обавести о представи;

одлуку да се подносиоцу представке одобри да се сам заступа пред Судом (правило 36. став 2. *in fine* Пословника Суда) и да користи српски језик у писменом поступку (правило 34. став 3. тачка (а));

запажања странака;

Након већања на затвореној седници 13. фебруара 2024. године,

Доноси следећу пресуду, која је усвојена тог дана:

УВОД

1. Предмет се према члановима 6. став 1. и 34. Конвенције односи на неизвршење правоснажне одлуке домаћег суда против јавног предузећа и наводног ометања делотворног остваривања права подносиоца представке на појединачну представку од стране Тужене државе.

ЧИЊЕНИЦЕ

2. Подносилац представке је рођен 1952. године и живи у Штрпцу, Косово¹.

3. Владу је заступала њена заступница, најскорије госпођа З. Јадријевић Младар.

¹ Свако позивање на Косово, било да се ради о територији, институцијама или становништву, у овој пресуди треба разумети у потпуности у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација, не доводећи у питање статус Косова.

4. Чињенице у вези са предметом могу се сумирати на следећи начин.

I. ДОМАЋИ ПОСТУПЦИ

5. Подносилац представке је био запослен као возач у Јавном предузећу „Национални парк Шар планина” до одласка у пензију 2017. године.

6. Влада Републике Србије је 24. јануара 2000. године, односно 17. јула 2003. године усвојила две одлуке којима се, између осталог, свим запосленима који живе и раде на Косову и Метохији исплаћују дупле зараде – које се називају „косовски додатак“. Ово је укључивало подносиоца представке.

7. Влада је 24. фебруара 2005, 11. јануара 2007, 27. децембра 2007, 25. децембра 2008. и 26. августа 2010. године изменила износ накнаде.

8. Подносилац представке је 30. маја 2005. године поднео грађанску тужбу против свог послодавца и Министарства науке и заштите животне средине Републике Србије (даље у тексту: Министарство). Тражио је исплату разлике између зараде коју је примио и оне која је требало да буде исплаћена узимајући у обзир „косовски додатак“, те је захтевао да оба тужена буду солидарно одговорна и да му и даље исплаћују увећану зараду како је предвиђено у горе наведеним владиним одлукама.

9. Општински суд у Урошевцу (у даљем тексту: Општински суд), измештен из Урошевца у Лесковац (видети став 40 испод), пресудио је 21. новембра 2007. године у корист подносиоца представке и наложио његовом послодавцу и Министарству следеће:

(i) да му заједно исплате 385.444 српска динара ((*RSD*) – приближно 4.800 евра (*EUR*) у релевантно време) на име разлике између зараде коју је примио од 1. јуна 2006. до 30. септембра 2007. и оне које је одобрила влада, као и законске камате обрачунате у међувремену на месечном нивоу;

(ii) да наставе да исплаћују увећану зараду све док за то постоји правни основ; и

(iii) да му заједно исплате 72.068 динара (приближно 900 евра) на име судских трошкова.

10. Послодавац подносиоца представке и Министарство су уложили жалбу на ту пресуду.

11. Окружни суд у Приштини, измештен из Приштине у Ниш (видети доле наведени став 40), делимично је потврдио, а делом преиначио ту пресуду 21. јануара 2009. године. Конкретно, потврдио је одлуке под (i) и (iii) само у односу на послодавца подносиоца представке (у даљем тексту: „дужник“) као појединачно одговорног и одбацио остатак захтева. При томе је Окружни суд сматрао, између

осталог, да се држава не може сматрати одговорном за дуг, с обзиром да је њена одговорност ограничена на одобравање годишњих планова пословања предузећа, финансирање програма развоја и заштиту националног парка, а не финансирање зарада запослених.

12. Општински суд је 12. маја 2009. године издао решење о извршењу, које је постало правоснажно.

13. Чини се да је у неодређеном периоду Народна банка Србије блокирала банковни рачун дужника због других нерешених налога за извршење, при чему су запослени престали да примају зараде.

14. Сви службеници дужника на истој позицији као и подносилац представке су примили понуду од дужника да потпишу појединачно (узајамно) обавезујуће уговоре, у којима је било предвиђено да запослени повуку своје предлоге за извршење, при чему би дужник био дужан да исплати заостала дуговања након што његов рачун буде одблокиран, односно најкасније у року од петнаест дана од датума добијања потребних средстава из Фонда за заштиту животне средине Министарства.

15. Уставни суд је 16. априла 2010. године усвојио одлуку у којој је, између осталог, закључио да део одлуке Владе Републике Србије од 17. јула 2003. (видети став 6 изнад), који прописује исплату дупле зараде свим запосленима с пребивалиштем и радним односом на Косову, престаје да важе даном објављивања одлуке суда.

16. Подносилац представке се 20. маја 2010. године жалио управи дужника да је био примораван да потпише горе поменути споразум (видети став 14 изнад) како би стекао могућност да прими преостале зараде које су му дуговали од јула 2009. године. Тврдио је да никада не би размотрио потписивање таквог споразума да није био у тако очајној финансијској ситуацији коју је изазвао дужник. На крају је навео да би, у случају потписивања понуде, одрицање од његових права било против његове воље.

17. Подносилац представке је 21. маја 2010. године са дужником закључио „Споразум о начину извршења судске пресуде“ (у даљем тексту: „споразум“) у вези са извршењем пресуде од 21. јануара 2009. (видети став 11 изнад), као што је предвиђено понудом дужника образложеној у ставу 14 изнад.

18. Подносилац представке је 25. маја 2010. године повукао свој предлог за извршење, а 28. маја 2010. године је извршни суд усвојио решење којим се обуставља извршни поступак.

19. Нешто више од месец дана након што је поднео ову представку Суду, подносилац је 9. јула 2010. године примио обавештење, потписано од стране директора дужника у својству његовог заступника и оверено службеним печатом, да је прекршио своје радне обавезе и тиме испунио услове за разрешење. Конкретно, замерано му је што се, између осталог, „притуживао Суду на пословање јавног предузећа, што

је изнео одређене анализе стања и тражио кривце међу члановима владе, све без консултације са директором“. Замерано му је и што је „из разлога приватности одбио да обелодани копију докумената које је предао Суду“. Подносилац представке је упозорен да ће уколико настави да ради исто бити отпуштен без даљег обавештења и без вођења дисциплинског поступка.

20. Подносилац представке је 18. јуна 2013. године уложио уставну жалбу против споразума (видети горе наведени став 17). Уставни суд је 3. јуна 2014. године решењем одбацио жалбу подносиоца представке у складу са чланом 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, наводећи да је уговор био приватноправни уговор између страна, а не појединачни акт у смислу члана 170. Устава који би се пред њим могао оспорити.

II. СТАТУС ДУЖНИКА

21. Дужник је у конкретном случају јавно предузеће основано у складу са чланом 23. Закона о националним парковима, који је усвојен 26. маја 1993. године и објављен у Службеном гласнику Републике Србије („Сл. гласник РС” – бр. 39/93, 44/93, 53/93, 67/93, 48/94 и 101/05²) у сврхе управљања Националним парком Шар планина. Оснивање дужника је уписано у судски регистар Привредног суда у Приштини 10. новембра 1993. године, а потом је решењем од 30. јуна 2005. године пренето на Агенцију за привредне регистре.

22. У складу са горе наведеним Законом (члан 23. став 2.), имовина дужника припада држави. Дужник не може бити предмет стечајног поступка (члан 8. став. 4). Влада има овлашћење да именује и разрешава директора и чланове Управног и Надзорног одбора (члан 17). Запослени дужника су заступљени у тим одборима на начин прописан статутом предузећа.

23. Према доступним информацијама, чини се да од 7. октобра 2015. године дужник више није у поседу просторија у Штрпцу, које су заузеле косовске институције. Међутим, наставља да послује као активно српско јавно предузеће и, према наводима подносиоца представке (коју у овом тренутку не оспорава Влада), Република Србија наставља да исплаћује зараде запосленима дужника из свог буџета. Поред тога, према последњем сазнању Суда (30. јануар 2024. године), текући рачуни дужника више нису блокирани.

² Закон о националним парковима (са изузетком чл. 6. и 7. и описа топографије националних паркова) укинут је Законом о заштити природе (објављен у „Службеном гласнику РС“ бр. 36/09, 88/10 и 91/10).

РЕЛЕВАНТНИ ЗАКОНОДАВНИ ОКВИР И ПРАКСА

I. УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ (ОБЈАВЉЕН У „СЛУЖБЕНОМ ГЛАСНИКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ“ БР. 98/06)

24. Члан 170. утврђује да се „уставна жалба може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту“.

II. ЗАКОН О УСТАВНОМ СУДУ (ОБЈАВЉЕН У „СЛУЖБЕНОМ ГЛАСНИКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ“ БР. 109/07, 99/11 И 18/13)

25. Чланом 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду прописано је да ће Уставни суд одбацити писмени поднесак у циљу покретања поступка пред њим када не постоје „друге претпоставке” за вођење поступка и одлучивање, утврђене законом.

III. ЗАКОН О ИЗВРШНОМ ПОСТУПКУ ИЗ 2004. ГОДИНЕ (ОБЈАВЉЕН У „СЛУЖБЕНОМ ГЛАСНИКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ“, БРОЈ 125/04)

26. У члановима 2. и 5. овог закона прописано је да се извршни поступак покреће на предлог дужника и води се по хитном поступку.

27. Члан 6. прописује да се стечајни поступак не може покренути над државним органима, фондацијама, агенцијама или Централном банком или у односу на правна лица које је основала и које искључиво или претежно финансира држава.

28. У складу са чл. 42. и 49, у предлогу за извршење треба навести повериоца и дужника, извршну исправу, обавезе дужника, средства и предмет извршења, као и све друге податке неопходне за извршење. Постоји више начина принудног извршења новчаног потраживања, као што су продаја покретне или непокретне имовине, пренос новчаног потраживања, пренос потраживања за предају покретне или непокретне имовине, уновчавање других имовинских права, пренос средстава која се воде на рачуну код банке, или продајом акција и продајом удела у привредним субјектима.

29. У складу са чланом 51, извршни поступак се може обуставити без пристанка извршног дужника ако извршни поверилац у потпуности или делимично повуче предлог за извршење. Решење о обустави поступка има за последицу укидање свих већ предузетих извршних радњи, ако то не утиче на стечена права трећих лица.

IV. ЗАКОН О ОБЛИГАЦИОНИМ ОДНОСИМА (ОБЈАВЉЕН У „СЛУЖБЕНОМ ГЛАСНИКУ СФРЈ“ БР. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89 И СЛ. ГЛ. СРЈ БР. 31/93)

30. Чл. 111. до 117. овог закона прописују услове за поништење уговора због насавесне радње или радњи једне или више уговорних страна. Право да се захтева поништење у таквим околностима престаје годину дана након што је подносилац сазнао за разлоге поништења. У сваком случају, то право престаје три године од дана закључења уговора. Уговорна страна чија је несавесност довела до поништења уговора одговорна је другој уговорној страни због претрпљене штете услед поништења, ако друга страна није знала и није морала знати за постојање узрока за поништење.

V. СТАТУС ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА

31. Правни статус јавних предузећа у Републици Србији првенствено дефинишу: (i) *Закон о јавним предузећима*, објављен у „Службеном гласнику РС“ бр. 15/2016 и 88/2019); (ii) *Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса* из 2000. године, објављен у „Службеном гласнику РС“ бр. 25/00, 107/02, 108/02 и 123/07); (iii) *Закон о јавној својини*, објављен у „Службеном гласнику РС“ бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016, 108/2016, 113/2017, 95/2018 и 153/2020); (iv) *Закон о државној управи*, објављен у „Службеном гласнику РС“ бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/2014, 47/2018 и 30/2018); (v) *Закон о комуналним делатностима* из 1997. године, објављен у „Службеном гласнику РС“ бр. 16/97 и 42/98); (vi) *Закон о комуналним делатностима* из 2011. године, објављен у „Службеном гласнику РС“ бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018); (vii) *Закон о предузећима* из 1996. године, објављен у „Службеном гласнику СРЈ“ бр. 29/96, 33/96, 29/97, 59/98, 74/99, 9/01 и 36/02); (viii) *Закон о привредним друштвима* из 2004, објављен у „Службеном гласнику РС“ бр. 125/04); (ix) *Закон о привредним друштвима* из 2011. године, објављен у „Службеном гласнику РС“ бр. 36/11, 99/11 99/2011, 83/2014, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019 и 109/2021); (x) *Закон о стечају* из 2009. (објављен у „Службеном гласнику РС“ бр. 104/09, 99/2011, 71/2012); и, у изузетним случајевима, (xi) члан 6. и члан 33. став 2. *Закона о стечајном поступку* из 2004, објављен у „Службеном гласнику РС“ бр. 84/04 и 85/05). Овај последњи је укинут усвајањем Закона о стечају из 2009. године, који је ступио на снагу 24. децембра 2009. године. Међутим, у складу са чланом 207. став 1. Закона о стечају из 2009. године, претходни закон се примењује на све стечајне поступке покренуте пре 24. децембра 2009. године.

32. На основу ових прописа, јавна предузећа су независна правна лица која се разликују од својих оснивача, а то могу бити државни органи или органи локалне управе („оснивач(и)“). Сврха оснивања јавног предузећа и циљ његовог рада је, између осталог, пружање услуга од јавног интереса³ и остваривање профита.

33. Државни капитал обухвата капитал који је држава првобитно или накнадно уложила, као и право на коришћење имовине и права у државном власништву. Јавна предузећа су одговорна за своје обавезе у односу на сву своју имовину. Инвеститори стичу акције или деонице еквивалентне њиховом капиталном улагању, при чему њихова инвестиција постаје власништво предузећа.

34. Члан 33. став 2. раније важећег Закона о стечајном поступку из 2004. (видети став 31 изнад) је прописивао да јавна предузећа могу бити предмет редовног стечајног поступка, осим ако законом није другачије одређено. Закон о стечају из 2009. године не садржи никакве експлицитне одредбе о стечајном поступку у погледу јавних предузећа. Међутим, члан 14. став 1. прописује да се стечајни поступак не може водити против, између осталог, правних лица основаних од стране оснивача централне или локалне власти која се искључиво или претежно финансирају кроз уступљене јавне приходе или из републичког буџета. Члан 14. став 3. даље прописује да оснивачи/власници правног лица које је изузето од стечајног поступка одговарају солидарно, заједно са члановима/акционарима, за дугове тог правног лица.

35. У складу са чл. 11. до 15. Закона о јавним предузећима из 2000. године, који је био на снази у време догађаја, оснивач јавног предузећа је имао овлашћење да именује и разрешава директора и чланове Управног и Надзорног одбора, који су представљали главне органе једног таквог предузећа. Запослени у предузећу су били заступљени у одборима на начин прописан статутом. У складу са чл. 21. и 27. Закона, следеће важне одлуке нису могле да се донесу без претходног одобрења оснивача: расподела добити, доношење и измена статута, промене правне структуре јавног предузећа, организација предузећа, улагања у друга предузећа, одређивање тарифа и општих услова за испоруку услуга и производа. Оснивач је такође одобрио годишњи пословни план предузећа. Коначно, јавно предузеће је било у обавези да пренесе део своје добити оснивачу. Закон о јавним предузећима из 2016. године, који је тренутно на снази, садржи суштински исте одредбе, са изузетком у вези са Управним одбором, с обзиром на то да

³ Надлежни орган Тужене државе такође може поверити овлашћење за обављање услуга од јавног интереса другим облицима привредних друштава или предузетницима.

се овај орган више не сматра главним органом јавних предузећа (видети чл. 17, 24-26, 58, 59(7) и 69).

36. Директори јавних предузећа се третирају као функционери који обављају јавну функцију. Они представљају јавно предузеће, организују и руководе процесом рада и одговорни су за законитост рада предузећа (видети чланове 25-26. Закона о јавним предузећима из 2016. године).

VI. СТАТУС ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА НАДЛЕЖНИХ ЗА НАЦИОНАЛНЕ ПАРКОВЕ

37. Уопштено, правни статус јавних предузећа задужених за националне паркове у Републици Србији првенствено дефинишу: (i) *Закон о националним парковима* из 1993, објављен у „Службеном гласнику РС“ бр. 39/93, 44/93, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 и 36/09); (ii) *Закон о националним парковима* из 2015. године, објављен у „Службеном гласнику РС“ бр. 84/2015 и 95/2018); и (iii) *Закон о заштити природе*, објављен у „Службеном гласнику РС“ бр. 36/2009, 88/2010, 91/2010, 14/2016, 95/2018 и 71/2021). Одлуком о усклађивању пословања Јавног предузећа Национални парк Шар планина са Законом о привредним друштвима је дефинисан и правни статус дужника.

38. У складу са наведеним законима, заштита, развој и управљање националним парковима су делатности од општег интереса. Само јавна предузећа могу управљати националним парковима. Финансирање националних паркова обезбеђује се, између осталог, из буџетских средстава, средстава Фонда за заштиту животне средине, накнада добијених коришћењем заштићеног подручја, прихода остварених од обављања делатности и управљања заштићеним подручјем. Дужник је једино јавно предузеће које управља Националним парком Шар планина.

VII. СУДСКА ПРАКСА УСТАВНОГ СУДА

39. Влада је доставила више одлука Уставног суда, међу којима и одлуке Уж. бр. 143/2007 од 16. јула 2009. и Уж. бр. 144/2007 од 24. фебруара 2010. године. У првој одлуци је Уставни суд одлучио у корист подносиоца уставне жалбе и утврдио повреду њеног права на рад и права на правично суђење. У том случају, подносиоца уставне жалбе је покренула парнични поступак против свог бившег послодавца, тражећи исплату минималне зараде, али је њен тужбени захтев на два степена надлежности одбијен као неоснован, јер су грађански судови утврдили да се одрекла права да тражи наведену исплату приликом закључивања уговора о међусобним правима и

обавезама са својим послодавцем. Уставни суд је утврдио да су јој домаћи судови повредили право на правичну накнаду за рад тиме што јој нису уважили тужбени захтев, јер је послодавац био дужан да запосленом исплати све обрачунате зараде, доприносе и друга примања у случају престанка радног односа, у складу са Законом о раду. У одлуци Уж. бр. 144/2007 од 24. фебруара 2010. године, Уставни суд је донео сличан закључак.

VIII. АКТ ВРХОВНОГ СУДА О СУДОВИМА ИЗМЕШТЕНИМ СА КОСОВА И МЕТОХИЈЕ

40. Дана 21. марта 2000. године, Врховни суд је усвојио акт бр. ISy 69/00, којим је предвиђено да ће судови са територије Косова и Метохије, као део правосудног система Републике Србије, наставити са радом у новим околностима тако што ће бити измештени у друге градове (видети горе наведене ставове 9 и 11).

ПРАВО

I. НАВОДНО КРШЕЊЕ ЧЛАНА 6. СТАВ 1. КОНВЕНЦИЈЕ

41. Позивајући се на члан 6. став 1. Конвенције, подносилац представке се притуживао на неизвршење коначне домаће одлуке коју је Окружни суд у Приштини усвојио у његову корист (видети горе наведени став 11). Конкретно, он је тврдио да је потписао споразум описан у претходном ставу 17 против своје воље и да је као резултат тога био у обавези да повуче свој предлог за извршење (видети став 18 изнад). Он је даље тврдио да је Тужена држава била одговорна за деловање дужника пошто је друго наведени имао својство „владине организације“.

42. У мери у којој је релевантно, члан 6. став 1. Конвенције гласи као што следи:

„Приликом одлучивања о грађанским правима и обавезама лица... свако има право на правичну ... расправу ...пред... судом ..“.

A. Аргументи странака

1. *Влада*

43. Влада је изнела неколико примедби у погледу прихватљивости притужбе подносиоца представке. Конкретно, тврдили су да се радње дужника не могу приписати држави и да се држава не може сматрати одговорном за неизвршење одлука против јавних предузећа. Они су даље тврдили да подносилац представке није исцрпео све делотворне домаће правне лекове. Они су посебно тврдили да извршни поступак

није обустављен на иницијативу власти, већ на захтев подносиоца представке након закључења споразума. Стога, по мишљењу Владе, било је немогуће покренути питање ваљаности обуставе извршног поступка без претходног испитивања пуноважности споразума који је био основ за обуставу. С тим у вези, Влада је приметила да подносилац представке никада није оспорио ваљаност тог споразума пред домаћим судовима. По тврдњи Владе, он је могао да покрене парнични поступак пред одговарајућим судовима тражећи поништење споразума, што није учинио. Штавише, да је покренуо такав поступак, подносилац представке би имао могућност да уложи уставну жалбу у случају да грађански суд одлучи да одбије или одбаци његов захтев за поништење споразума. Поред тога, они су тврдили да би уставна жалба представљала делотворан правни лек, те су поднели различите одлуке у којима је Уставни суд испитао случајеве који су довољно слични подносиочевим у погледу чињеничне и правне ситуације (видети став 39 изнад).

44. Влада је такође навела да је подносилац представке могао да одбије закључивање споразума и да му у том случају не би биле изречене било какве санкције нити друге мере. Сходно томе, у случају да није био у могућности да постигне потпуно извршење правоснажне домаће одлуке донете у његову корист, због блокаде рачуна дужника, могао је да оспори неизвршење свог имовинског потраживања пред Уставним судом. Међутим, према тврдњи Владе, подносиоцу представке је било онемогућено да то учини, јер се одлучио за споразум уместо да оспори неизвршење и прими уговорени износ за исплату.

45. На крају, Влада је навела да су банковни рачуни дужника били активни и да је поступак принудне наплате био могућ. Поред тога, било је могуће предузети и друга средства принудног извршења према дужнику, као што је продаја његове имовине.

2. Подносилац представке

46. Подносилац представке је тврдио да ваљаност споразума није могла бити оспорена пред домаћим судовима. Он је даље навео да је уложио уставну жалбу против споразума, која је одбијена (видети горе наведени став 20).

Б. Процена суда

47. Суд би уобичајено морао прво да испита да ли чињенице спадају у надлежност Тужене државе. Међутим, у конкретним околностима овог случаја, где Влада није изнела никакав приговор у погледу територијалне надлежности Републике Србије, Суд сматра да је непотребно да се то питање утврђује, јер се притужба у сваком

случају мора прогласити неприхватљивом, из разлога наведених у наставку.

48. Суд се позива на општа начела набројана, између осталог, у предмету *Вучковић и др. против Републике Србије* ((претходни приговор) [Вв], број 17153/11 и 29 других, ст. 69-77, од 25. марта 2014. године) и предмету *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)) против Швајцарске* ([Вв], број 21881/20, ст. 138-145, од 27. новембра 2023. године). Конкретно, државе нису дужне да одговарају пред међународним телом за своја дела пре него што заиста добију прилику да реше нека питања у оквиру свог властитог правног система. Они који желе да се позивају на надзорну надлежност Суда у вези са притужбама против државе обавезни су стога да прво искористе правна средства предвиђене националним правним системом (*ibid.*, став 70).

49. Обавеза исцрпљивања домаћих правних средства стога захтева од подносиоца представке да на уобичајан начин употреби правне лекове које су доступни и довољни у вези с његовим/њеним притужбама у погледу Конвенције. Постојање дотичних правних лекова мора бити довољно извесно, не само у теорији већ и у пракси, јер у супротном њихова доступност и делотворност може бити доведена у питање (*ibid.*, став 71).

50. Члан 35. став 1. такође захтева да притужбе које се накнадно подносе према Конвенцији морају бити поднете одговарајућем домаћем телу – барем у суштини и у складу са формалним захтевима и роковима утврђеним домаћим законом (*ibid.*, став 72).

51. Да би био делотворан, правни лек мора имати способност да директно исправи оспорено стање и пружи разумне изгледе за успех. Међутим, само постојање сумње у погледу евентуалног успеха одређеног правног лека који није очигледно бескорисан није довољно ваљан разлог да се не посегне за таквом правном заштитом (*ibid.*).

52. Осврћући се на овај случај, Суд примећује да је подносилац представке тврдио да је споразум сам по себи ништаван и да није било могуће нити неопходно покренути посебан поступак којим би се тражило његово поништење. Суд сматра да је подносилац представке могао да покрене грађански поступак тражећи поништење споразума пред надлежним судовима (видети горе наведени став 30). Међутим, подносилац представке није искористио тај правни лек. Нема назнака, нити је подносилац представке икада тврдио, да предметни правни лек не би био делотворан, односно да су постојале посебне околности које га изузимају од обавезе да га искористи (видети, *mutatis mutandis*, *Кецојевић против Црне Горе* (одл.) , број 14336/09, ст. 22-25, од 2. фебруара 2016. године).

53. Штавише, Суд примећује да је подносилац доживео неуспех приликом покретања таквог поступак, имао би могућност да уложи

уставну жалбу против одлуке грађанског суда којом је одбијен или одбачен његов захтев за поништење споразума. Подносилац представке је уместо тога поднео жалбу на споразум директно пред Уставним судом (видети горе наведени став 20). Та жалба је одбијена јер споразум није представљао појединачни акт на који се може уложити уставна жалба у складу са чланом 170. Устава (видети став 24 изнад). Овај закључак Уставног суда није укључивао никакву оцену основаности жалбе подносиоца представке, односно ваљаности споразума, већ је био усредсређен само на процесне претпоставке које се односе на надлежност тог суда да испита предмет (видети горе наведени став 25). Међутим, како је горе наведено, да је подносилац представке оспорио споразум пред грађанским судовима, имао би могућност да уложи уставну жалбу против одлука грађанских судова, при чему су те одлуке „појединачни акти“ у смислу члана 170. Устава. Стога се жалба подносиоца представке мора одбити на основу члана 35. ст. 1. и 4. Конвенције због неисцрпљивања домаћих правних средстава.

54. С обзиром на наведено, није потребно испитивати преостале примедбе које је изнела Влада.

II. НАВОДНА ПОВРЕДА ЧЛАНА 34. КОНВЕНЦИЈЕ

55. Подносилац представке се жалио да му је обавештењем да је обраћањем Суду испунио услове за отпуштање са посла (видети горе наведени став 19) Тужена држава ометала право на појединачну представку како је предвиђено чланом 34. Конвенције, који гласи:

„Суд може примати представке од било ког лица, невладине организације или групе лица који тврде да су жртве повреде права установљених Конвенцијом или протоколима уз њу, учињене од стране неке Високе стране уговорнице. Високе стране уговорнице се обавезују да ни на који начин неће ометати ефикасно вршење овог права.”

A. Допуштеност

1. Аргументи странака

(a) Влада

56. Ослањајући се, између осталог, на предмете *Radio France* и др. против Француске ((одл.) број 53984/00, ЕСЉП 2003-Х (изводи)) и *Islamic Republic of Iran Shipping Lines* против Турске (број 40998/98, ЕСЉП 2007-V), Влада је тврдила да деловање јавних предузећа не би требало да се приписују држави, нити да се држава може сматрати одговорном за дела директора јавног предузећа. Тврдили су да сама чињеница да је држава првобитно основала привредни субјект није довољна основа за приписивање накнадног деловања тог субјекта

држави. Надаље, они су тврдили да, поред обављања делатности у циљу заштите и унапређења природних добара Националног парка Шар планина, јавно предузеће има право да пружа и одређене услуге у циљу остваривања прихода (видети горе наведени став 38). Поред тога, они су навели да директор нема никаква јавна овлашћења и да је његова или њена улога да управља предузећем у његовим свакодневним активностима. На крају, Влада је додала да је и сам подносилац представке био члан управљачке структуре дужника, будући да је био члан надзорног одбора.

(б) Подносилац представке

57. Подносилац представке је оспорио аргументе Владе и тврдио да држава треба да буде одговорна за деловање јавних предузећа. Он је такође додао да је дужника финансирала влада, која је наставила да исплаћује зараде свим запосленима дужника.

2. Процена суда

58. У конкретном случају, Суд треба да утврди да ли се деловање директора јавног предузећа Национални парк Шар планина описано у горе наведеном ставу 19 може приписати туженој Влади и тиме захтевати одговорност исте према Конвенцији. Да би то урадио, Суд ће узети у обзир, *mutatis mutandis*, судску праксу која се односи на појам „невладине организације“ садржану у члану 34. Конвенције и, имплицитно, супротан појам „владиних организација“. У том смислу, понавља да категорија „владиних организација“ укључује правна лица која учествују у вршењу државних овлашћења или руководе јавном службом под надзором владе. Како би се утврдило да ли неко правно лице осим територијалног органа спада у ту категорију, мора се узети у обзир његов правни статус, као и, по потреби, права која му се додељују тим статусом, природа активности коју спроводи, контекст у којем се спроводи, и степен његове независности од политичких власти (видети *Радио Француска и др.*, одлука је цитирана горе, § 26).

59. Овај предмет се мора разликовати од предмета *Р. Качапор и др. против Србије* (број 2269/06 и 5 других, од 15. јануара 2008. године), као и хиљаде других предмета који се тичу одговорности државе за неизвршење правоснажних домаћих одлука против друштвених предузећа, где је Суд сматрао да друштвена предузећа, у различитим фазама процеса приватизације, нису уживале „довољну институционалну и оперативну независност од државе“ да би ову потоњу ослободиле њене одговорности према Конвенцији (видети *Р. Качапор и др.*, цитирано горе, став 98, а што се тиче статуса друштвених предузећа у Србији, ст. 71-76, и, супротно наведеном, *Хрватска радиотелевизија против Хрватске*, број 52132/19 и 19 др,

став 105, *in fine*, од 2. марта 2023. године). Овај случај се односи на одговорност државе за деловање јавног предузећа који потпада под другачији правни режим.

60. Суд примећује да је дужник основан за управљање Националним парком Шар планина (видети горе наведени став 21). Основни циљ дужника је деловање у јавном интересу, што се огледа у очувању природних богатстава Шар планине и околине. Управљање националним парком је питање од општег значаја и до данас су само јавна предузећа била овлашћена да управљају истим. Дужник је једино јавно предузеће које управља овим националним парком. Годишњи пословни план наведеног одобрила је влада. Штавише, за тарифе које је одредио дужник била је потребна сагласност владе (видети горе наведене ст. 35 и 38). Дакле, с једне стране, овај случај је сличан предмету *ЈКП Водовод Краљево против Србије* ((одл.), бр. 57691/09 и 19719/10, ст. 24-28, од 16. октобра 2018. године), где је Суд утврдио да се јавно комунално предузеће не може сматрати „невладином организацијом“ јер пружа јавну услугу и има монопол над том услугом (видети, такође, општа начела сажета у предмету *Словенија против Хрватске* (одл.) [ВВ], број 54155/16, ст. 76-78, од 18. новембра 2020. године). С друге стране, овај случај није упоредив са предметом *Islamic Republic of Iran Shipping Lines* (горе цитиран, ст. 78-82), у којем је примарни фокус Суда био да утврди да ли је представку поднела држава која није потписница Конвенције. Неопходно је даље направити разлику у односу на горе поменути предмет *Radio France и др.* (одлука је цитирана горе став 26), у којем је Суд утврдио да је привредно друштво, односно подносилац представке била „невладина организација“ у смислу члана 34, иако у потпуности у власништву државе Француске и упркос томе што је спроводила „мисије у области јавних услуга у општем интересу“, јер, између осталог, није имала монопол над радио-емитовањем, те су мале разлике постојале између Радио Француске и компанија које су управљале „приватним“ радио станицама, које су саме биле подложне разним правним и регулаторним ограничењима (видети, исто, *Хрватску радиотелевизију* (Енг: *Croatian Radio-Television*), цитирано горе, став 105 *in fine*).

61. Поред тога, Суд примећује да је упозорење које је подносилац представке примио од дужника потписао директор дужника у својству заступника и да је оверено службеним печатом (видети став 19 изнад). Штавише, Суд узима у обзир чињеницу да је према Закону о јавним предузећима из 2016. године, који је тренутно на снази, директор функционер који обавља јавну функцију (видети горе наведени став 36).

62. Имајући у виду горе наведено, Суд је мишљења да се дужник не може сматрати „невладином организацијом“ и да се Тужена влада треба сматрати одговорном по Конвенцији за деловање његовог

директора. Из тога произилази да се ова притужба не може сматрати некомпатибилном *ratione personae* са одредбама Конвенције, нити је очигледно неоснована или неприхватљива по било ком другом основу наведеном у члану 35. Конвенције. Стога се мора прогласити прихватљивом.

В. Основаност

1. Аргументи странака

63. Подносилац представке је тврдио да је држава ометала његово право на појединачну представку тиме што му је испоручила обавештење да је испунио услове за отпуштање са радног места.

64. Влада је тврдила да подносилац представке није доживео никакве негативне последице. Конкретно, против њега није покренут дисциплински поступак, није је разрешен функције члана Надзорног одбора, нити је на било који други начин доведен у неповољан положај због подношења представке Суду. Обавештење није достигло довољну меру озбиљности да би се сматрало обликом „притиска“, „заstraшивања“ или „узнемиравања“ који би могао навести подносиоца представке да повуче или измени своју представку. Они су исто тако тврдили да је подносилац могао да поднесе представку Суду без икаквих потешкоћа. Влада је такође додала да је подносилац представке морао знати да по домаћем закону „представка запосленог међународном суду“ не може бити основ за отказ уговора о раду. Чак и да је донета одлука о отказу уговора о раду, она би могла бити оспорена пред домаћим судовима.

2. Процена Суда

65. Суд понавља да је од највеће важности за делотворно функционисање система појединачних представки успостављеног чланом 34. да подносиоци представке или потенцијални подносиоци представке имају могућност слободног комуницирања са Судом без ризика од подвргавања било каквом облику притиска од власти да повуку или измене своје жалбе (видети *Ergi против Турске*, од 28. јула 1998. године, став 105, *Извештаји о пресудама и одлукама 1998-IV*, и *Shtukaturov против Русије*, број 44009/05, став 138, ЕСЉП 2008). У овом контексту, „притисак“ укључује не само директну принуду и флагрантне акте заstraшивања, већ и друге неприкладне индиректне радње или контакте који су осмишљени да одврате или обесхрабре подносиоце представки од тражења правног лека у складу са Конвенцијом. Да ли су контакти између власти и подносиоца представке једнаки или не неприхватљивим праксама са становишта члана 34. је питање које се мора утврдити у светлу посебних околности

случаја (видети *Kurt против Турске*, од 25. маја 1998. године, став 160, Извештаји 1998. -III). С тим у вези, мора се узети у обзир рањивост подносиоца представке и његова/њена подложност утицају власти (видети, на пример, *Petra против Румуније*, од 23. септембра 1998. године, став 43, *Извештаји 1998-VII*; *Assenov и др. против Бугарске*, од 28. октобра 1998. године, став 170, *Извештаји 1998-VIII* и *Tanrikulu против Турске* [Вв], број 23763/94, став 130, ЕСЉП 1999-IV).

66. Суд примећује да је подносиоцу представке директно речено да су се услови за његово отпуштање стекли као резултат његове представке Суду и да ће бити отпуштен са посла без икаквог даљег обавештења или дисциплинског поступка ако не достави копије целокупне релевантне преписке са Судом (видети горе наведени став 19). У таквој ситуацији, када је подносиоцу представке јасно и директно прећено, Суд не може а да не закључи да је ова врста комуникације представљала „притисак“ и „заstraшивање“, без обзира на то што је подносилац представке наставио преписку са Судом и на крају задржао своје радно место.

67. Сходно томе, дошло је до кршења члана 34. Конвенције.

III. ПРИМЕНА ЧЛАНА 41. КОНВЕНЦИЈЕ

68. Члан 41. Конвенције гласи:

„Када Суд утврди кршење Конвенције или протокола уз њу, а унутрашње право Високе стране уговорнице у питању омогућава само делимичну одштету, Суд ће, ако је то потребно, пружити правично задовољење оштећеној страни.“

69. Подносилац представке није поднео захтев за правичну накнаду. Сходно томе, Суд сматра да нема разлога да му се додели било који износ по том основу.

ИЗ ОВИХ РАЗЛОГА, СУД, ЈЕДНОГЛАСНО,

1. *Проглашава* притужбу у вези с ометањем делотворног остваривања права подносиоца представке на појединачну представку прихватљивом, а остатак представке неприхватљивим;
2. *Сматра* да је дошло до повреде члана 34. Конвенције.

ПРЕСУДА БОШКОЋЕВИЋ ПРОТИВ СРБИЈЕ

Састављено на енглеском језику и достављено у писаном облику дана 5. марта 2024. године, у складу са правилом 77. ст. 2. и 3. Пословника Суда.

Andrea Tamietti
секретар одељења

Gabriele Kucsko-Stadlmayer
председник