



Република Србија  
АГЕНЦИЈА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ  
КОРУПЦИЈЕ  
014 Број: 153-03-0011/21-09-1  
Датум: 30.06.2022. године  
Ул. Царице Милице 1  
Београд

## **Анализа ризика од корупције у прописима који регулишу област стечаја са фокусом на питањима транспарентности и приступа информацијама**

### **I Основ, циљ и домет вршења анализе**

Агенција за спречавање корупције на основу члана 6. став 1. тачка 12) и члана 35. Закона о спречавању корупције („Сл. гласник РС”, бр. 35/2019, 88/2019, 11/2021 - аутентично тумачење, 94/2021 и 14/2022) иницира доношење или измену прописа, ради отклањања ризика од корупције или усклађивања прописа са потврђеним међународним уговорима у области борбе против корупције.

Оперативним планом за спречавање корупције у областима од посебног ризика (у даљем тексту: Оперативни план), који је усвојен на седници Владе, 30. септембра 2021. године, предвиђена је, у циљу спречавања корупције у области приватизације, између осталог мера 3.3.2. „Унапређење транспарентности поступка стечаја“ која обухвата три активности, посвећене унапређењу транспарентности и отклањању идентификованих ризика од корупције у прописима који регулишу поступак стечаја.

Након реализације активности 3.3.2.1. која се састојала у обучавању од стране Агенције запослених у Агенцији за лиценцирање стечајних управника да примењују Методологију за процену ризика од корупције у прописима, Оперативни план, у циљу даље реализације мере 3.3.2, предвиђа, у другом кварталу 2022. године, активност 3.3.2.2. „Израда анализе ризика од корупције у прописима који регулишу област стечаја са фокусом на питањима транспарентности и приступа информацијама“, коју спроводи Агенција, а партнери у спровођењу ове активности су Министарство привреде, Савет за борбу против корупције и Агенција за лиценцирање стечајних управника, што је такође одређено Оперативним планом. Као показатељ резултата за ову активност означена је израђена предметна анализа и прецизирано је да иста садржи препоруке за измене и допуне ових прописа, у циљу уклањања идентификованих ризика и јачања транспарентности поступка стечаја.

Имајући у виду да су као фокус анализе одређени транспарентност и приступ информацијама, пре свега ћемо указати на који начин су одређени ови појмови Методологијом за процену ризика од корупције у прописима (014 број: 153-03-0005/21-09 од 08.04.2021. године, објављене на веб презентацији Агенције, у даљем тексту: Методологија).

Методологија, у Анексу 3. даје листу фактора ризика од корупције у оквиру које предвиђа, под римским бројем II, категорију „Транспарентност и приступ

информацијама“ која садржи два фактора ризика: „Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти“ и „Непостојање приступа или недовољан приступ информацијама од јавног значаја.“ Методологија даје опис ова два фактора ризика, постављајући на првом месту општу одредницу да се фактор ризика „Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти“ састоји у мањкавости прописа у вези са гарантовањем неопходне транспарентности у функционисању органа јавне власти. Након ове опште дефиниције, Методологија наводи и конкретне примере врсте одредаба чије непостојање или недовољна разрађеност, односно уопште мањкавост, доводи до недовољне транспарентности органа јавне власти. У питању су одредбе које се односе на обезбеђивање приступа јавности информацијама о спровођењу правног прописа, објављивање извештаја о напретку и других обавезних извештаја као и одредбе које се односе на обезбеђивање транспарентности коришћењем ИТ средстава (веб странице, отворене базе података, онлајн облици интеракције са органом јавне власти и тд). Са овим фактором ризика нераскидиво је повезан фактор ризика који се односи на приступ информацијама од јавног значаја. По Методологији, овај фактор ризика постоји ако се прописом не регулише или се мањкаво регулише могућност да неко сазна, или буде обавештен о подацима и чињеницама од личног и општег интереса, уз указивање на потребу њихове лаке доступности заинтересованим лицима.

Имајући у виду наведено, али такође и смисао мере 3.3.2. односно циљ активности 3.3.2.2, под транспарентношћу ћемо у предметној анализи имати у виду не само транспарентност у значењу одређеном Методологијом, већ и транспарентност у ширем значењу, а то значи не само могућност да се јавност упозна са актима и радњама органа јавне власти већ и транспарентност у смислу јасноће поступака који резултирају одређеним актом односно радњом, односно могућности да јавност разуме норме којима је конкретна област уређена. Циљ дакле није само омогућавање заинтересованим лицима да буду обавештена о току стечајног поступка у свим његовим фазама, већ и могућност да тај ток, односно поједине фазе на правилан начин разумеју. На овај начин постиже се благовремено и ефикасно активно учешће и реаговање на акте и радње других учесника и органа поступка.

Када је у питању домет предметне анализе, Агенција је, у склопу сарадње на реализацији активности 3.3.2.1, примила од Агенције за лиценцирање стечајних управника списак најбитнијих законских и подзаконских аката, којима је регулисана област стечаја те је, у циљу спровођења активности 3.3.2.2, применом Методологије, извршила процену ризика од корупције у следећим прописима:

1. Закон о стечају („Сл. гласник РС“ бр. 104/2009, 99/2011 - др. закон, 71/2012 - УС, 83/2014, 113/2017, 44/2018 и 95/2018),
2. Уредба о садржини, начину уписа и вођења Регистра стечајних маса („Сл. гласник РС“, бр. 4/2010),
3. Правилник о начину обављања стручног надзора над радом лиценцираних стечајних управника („Сл. гласник РС“, бр. 35/2010),
4. Правилник о основама и мерилима за одређивање награде за рад и накнаде трошкова стечајних управника („Сл. гласник РС“, бр. 1/2011 и 10/2012),
5. Правилник о начину спровођења реорганизације по унапред припремљеном плану реорганизације и садржини унапред припремљеног плана реорганизације („Сл. гласник РС“, бр. 57/2018),
6. Правилник о утврђивању националних стандарда за управљање стечајном масом („Сл. гласник РС“, бр. 62/2018) и
7. Кодекс етике за стечајне управнике („Сл. гласник РС“, бр. 11/2010).

## II Детаљна анализа фактора ризика и ризика од корупције у одредбама анализираних прописа

У даљем тексту анализе наводе се одредбе чланова прописа којима је регулисана област стечаја, које садрже факторе ризика и ризике од корупције предвиђене Методологијом, са фокусом на питањима транспарентности и приступа информацијама, као и препоруке Агенције за уклањање утврђених ризика. Агенција ће у односу на прописе чију анализу је извршила, али није уочила факторе ризика и ризике од корупције, дати одговарајућу констатацију.

### 1. Закон о стечају

Пре анализе чланова Закона о стечају (у даљем тексту: Закон) које садрже одредбе којима се уређују појединачне правне ситуације, неопходно је имати у виду опште одредбе члана 10. Закона којим је прописано начело јавности и информисаности. Чланом 10. став 1. одређено је да је стечајни поступак јаван и да сви учесници имају право на благовремени увид у податке везане за спровођење стечајног поступка (осим података који представљају пословну или службену тајну). При томе је нејасно на који начин се овај увид оставарује, те предлажемо прецизирање ове одредбе, по угледу на одговарајуће одредбе раније важећег Закона о стечајном поступку, односно прописивање да је у питању излагање на увид, у писарници суда, стечајног предмета.

Даље, одредбом става 2. предвиђено је да сви повериоци имају право да затраже и од стечајног управника благовремено добију све информације које се односе на стечајног дужника, на ток стечајног поступка и на имовину и управљање имовином стечајног дужника. С тим у вези, предлажемо да се термин „благовремено“ замени прецизним роком, у којем ће повериоцима бити гарантовано добијање информација затражених од стечајног управника.

Дакле одредабе члана 10. став 1 и 2. подразумевају одговарајући захтев суду односно стечајном управнику, те представљају норме којима је у Закону, на општи начин, у форми начела, дат допринос обезбеђењу приступа информацијама од јавног значаја и самим тим транспарентности поступка. При томе је у питању приступ ограничен само на учеснике поступка, односно повериоце.

За разлику од наведеног одредбе ставова 4 и 5. садрже решења усмерена пре свега на обезбеђивање одређеног нивоа транспарентности стечајног поступка у смислу омогућавања свим заинтересованим лицима, односно јавности да се упозна са током и радњама предузетим у стечајном поступку. Ове одредбе односе се на суд надлежан за спровођење стечајног поступка, на стечајног управника и на учеснике у поступку.

Тако, члан 10. став 4. садржи одредбу која се односи на транспарентност поступања суда, као органа стечајног поступка.

Овај став предвиђа да се „огласи, решења и други акти суда, на дан доношења, објављују на огласној и електронској огласној табли суда, а решења и други акти суда, када је то прописано овим законом, достављају се и одговарајућем регистру ради јавног објављивања на интернет страни тог регистра или на други начин којим се омогућава да јавност буде упозната, уколико тај регистар нема своју интернет страну.“ Дакле, први корак у постизању транспарентности и приступа информацијама од јавног значаја када је у питању поступање суда у стечајном поступку постигнут је општом одредбом којом се предвиђа објављивање огласа, решења и других аката суда на огласној и електронској огласној табли суда. Други корак у том правцу представља наставак одредбе става 4. којим је предвиђено и достављање решења и других аката суда одговарајућем регистру, али само онда када је то прописано овим законом, ради јавног објављивања, при чему се појашњава на који начин се врши објављивање, као и да се исто чини ради упознавања

јавности.

Имајући у виду речено може се констатовати да само први део одредбе става 4. тј. онај који се односи на објављивање на огласним таблама суда, даје конкретну одредбу којом се постиже одређени степен транспарентности и приступа информацијама од јавног значаја, док други део одредбе само антиципира евентуална посебна решења Закона, којима ће бити предвиђено достављање решења и других аката суда одговарајућем регистру. Наведено је у складу са природом члана 10. као начела Закона.

У том смислу, одговор на питање да ли је у појединим случајевима (и Законом као целини) постигнут довољан степен транспарентности и приступа информацијама од јавног значаја, може се добити тек испитивањем да ли је појединим нормама Закона предвиђено и достављање решења и других аката суда одговарајућем регистру, те уколико то јесте случај, да ли је свим наведеним (обавезом објављивања на огласним таблама суда и достављањем одговарајућем регистру) постигнут одговарајући степен транспарентности и приступа информацијама од јавног значаја.

Даље, члан 10. став 5. садржи одредбу која се односи на транспарентност поступања стечајног управника као органа поступка и на учеснике у поступку.

Овим ставом прописано је да се „сви поднесци стечајног управника и учесника у поступку са свим прилозима објављују, одмах по пријему, на јавном порталу надлежног привредног суда или на други начин којим се омогућава да јавност буде упозната о току стечајног поступка, уз поштовање прописа којима се уређује заштита података о личности.“

Може се закључити да члан 10. у првом делу одредбе става 5. даје конкретно правило, прописујући да се сви поднесци стечајног управника и учесника у поступку, као и сви прилози ових поднесака, објављују на јавном порталу надлежног привредног суда. Дакле, ова одредба односи се на све поднеске стечајног управника и с њим везане прилоге, које од стечајног управника или учесника у поступку прими надлежни привредни суд. Истовремено, другим одредбама Закона остављено је да евентуално предвиде „други начин“ којим се омогућава да јавност буде упозната о овим поднесцима и прилозима, односно о току стечајног поступка.

У том смислу, одговор на питање да ли је у појединим случајевима (и Законом као целини) постигнут довољан степен транспарентности и приступа информацијама од јавног значаја, може се добити тек испитивањем у којој форми стечајни судија упознаје суд о одређеној радњи коју је предузео или акту који је сачинио (како би се видело да ли ће и у којој форми овај акт бити објављен на јавном порталу надлежног привредног суда), да ли је појединим нормама Закона предвиђен и неки други начин којим је омогућено упознавање јавности, те уколико то јесте случај, да ли је свим наведеним (обавезом објављивања на јавном порталу надлежног суда поднесака и прилога и евентуалним другим начином) постигнут одговарајући степен транспарентности и приступа информацијама од јавног значаја.

#### **Члан 10. став 5.**

„Сви поднесци стечајног управника и учесника у поступку са свим прилозима објављују се, одмах по пријему, на јавном порталу надлежног привредног суда или на други начин којим се омогућава да јавност буде упозната о току стечајног поступка, уз поштовање прописа којима се уређује заштита података о личности.“

**Примедба:** Поднесци привременог стечајног управника надлежном привредном суду изостављени су из обавезе објављивања на конкретном јавном порталу.

Имајући у виду значај поднесака привременог стечајног управника надлежном привредном суду (нпр. Извештаја предвиђених чланом 29. став 7.) а нарочито мањкавости у регулисању овлашћења привременог стечајног управника, о којима ћемо посебно дати примедбе, потребно је повећати транспарентност рада привременог

стечајног управника.

**Фактори ризика:** Недовољна транспарентност органа јавне власти, Недовољан приступ информацијама од јавног значаја.

**Препорука:** Предвидети да се сви поднесци стечајног управника, привременог стечајног управника и учесника у поступку са свим прилозима објављују, одмах по пријему, на јавном порталу надлежног привредног суда или на други начин којим се омогућава да јавност буде упозната о току стечајног поступка, уз поштовање прописа којима се уређује заштита података о личности.

## Чланови 20, 35 и 41.

### Члан 20.

„Стечајног управника именује стечајни судија решењем о отварању стечајног поступка.

Избор стечајног управника врши се методом случајног одабира са листе активних стечајних управника за подручје надлежног суда, коју суду доставља организација надлежна за вођење именика стечајних управника (у даљем тексту: овлашћена организација).

Изузетно од става 2. овог члана, стечајни судија приликом избора стечајног управника разматра и предлог повериоца за именовање стечајног управника, уколико је стечајни поступак покренут на предлог повериоца и уколико садржи предлог за именовање стечајног управника у складу са чланом 56. став 3. овог закона.

...“

**Примедбе:** Члан 20. став 3. предвиђа ситуацију у којој стечајни судија разматра и предлог повериоца за именовање стечајног управника али не уређује ову ситуацију на целовит начин. Наиме, Закон пропушта да предвиди у чему се састоји разматрање предлога повериоца, односно од чега зависи да ли ће стечајни судија прихватити предлог повериоца или не. Одсуство критеријума којима се стечајни судија води приликом разматрања предлога повериоца доводи до прешироког дискреционог овлашћења стечајног судије. Наведено, у комбинацији са непостојањем обавезе стечајног судије да образложи своју одлуку о предлогу повериоца, чини да избор стечајног управника у ситуацији предвиђеној чланом 20. став 3. постаје недовољно транспарентан. Нејасан је такође и однос ове ситуације са редовним начином избора стечајног управника, предвиђеним чланом 20. став 2. Како је ставом 3. предвиђено да стечајни судија приликом избора стечајног управника разматра „и“ предлог повериоца, поставља се питање да ли се избор стечајног управника најпре врши методом случајног одабира, прописаном ставом 2, након чега судија разматра и предлог повериоца те бира између ове две опције или прво разматра предлог повериоца па уколико се са истим не сложи примењује методу случајног одабира.

**Фактори ризика:** Дискрециони основ за одлучивање, Недовољна транспарентност органа јавне власти, Нејасни управни поступци.

**Допринос настанку ризика од корупције:** Наведени фактори ризика доводе до могућности коруптивних утицаја на стечајног судију како би прихватио или одбио предлог повериоца за стечајног управника и за стечајног управника изабрао одређено лице, као и утицаја да члан 20. тумачи на начин, односно да именује стечајног управника применом правила која одговарају субјектима који врше недозвољени утицај на стечајног судију. На овај начин, одредбама члана 20. доприноси се извршењу кривичних дела Злоупотреба службеног положаја, Примање мита и Давање мита.

**Препоруке:** Прописати у члану 20. критеријуме којима се стечајни судија води приликом прихватања или одбијања предлога повериоца за именовање стечајног управника. Појаснити однос става 2. и става 3. у складу са изнетим примедбама, имајући

у виду и препоруке које ћемо дати на члан 35. став 5.

Предвидети дужност стечајног судије да образложи своју одлуку о прихватању или одбијању предлога повериоца.

#### **Члан 35. став 5.**

„На првој седници скупштине поверилаца стечајни повериоци, за чија потраживања се учини вероватним да износе више од 50% укупних потраживања стечајних поверилаца, дају сагласност на избор именованог стечајног управника, а уколико сагласност изостане, предлажу разрешење именованог и истовремено именовање новог стечајног управника. Стечајни судија разрешава именованог стечајног управника и истим решењем именује предложеног стечајног управника са листе активних стечајних управника за подручје надлежног суда, осим у случају када је за стечајног управника именована организација која је посебним законом одређена да обавља послове стечајног управника.“

**Примедбе:** За разлику од члана 20. члан 35. став 5. изричито прописује да стечајни судија разрешава именованог стечајног управника и истим решењем именује предложеног стечајног управника са листе активних стечајних управника за подручје надлежног суда. Одредба овакве садржине (која предвиђа не само обавезно разрешење стечајног управника већ и именовање стечајног управника предложеног од стране поверилаца) оправдана је имајући у виду да су (за разлику од ситуације регулисане чланом 20.) у питању повериоци за чија потраживања се учини вероватним да износе више од 50% укупних потраживања стечајних поверилаца.

Имајући у виду да повериоци само предлажу стечајног управника, стечајни судија може одбити овај предлог. Како је члан 35. став 5. формулисан на императиван начин, коришћењем термина „разрешава“ потребно је помирити ове две супротности: обавезу стечајног судије да ( у сваком случају осим предвиђеног изузетка) именује предложеног стечајног управника и могућност да предлог поверилаца одбије).

**Фактори ризика:** Непрецизне формулације, Нејасни управни поступци.

**Допринос настанку ризика од корупције:** Могућност различитих тумачења члана 35. доприноси могућности коруптивних утицаја на лице које ову норму примењује да тумачење изврши у складу са конкретним интересом.

**Препорука:** Начин који предлажемо за помирење наведених супротности јесте уношење у члан 35. става којим се предвиђа да „уколико стечајни судија због постојања ограничења у именовању предвиђених чланом 21. одбије предлог стечајних поверилаца из става 1. овог члана, именовање се врши методом предвиђеном чланом 20. став 2.

#### **Члан 35. ставови 6, 7. и 8.**

„Заказивање и вођење каснијих седница скупштине поверилаца, обавештавање о њима и одређивање дневног реда врши председник скупштине поверилаца на предлог стечајних поверилаца.

Ако председник скупштине поверилаца у року од пет дана од дана добијања предлога стечајних поверилаца не закаже скупштину поверилаца, стечајни повериоци чија су укупна потраживања већа од 20% од укупног износа потраживања свих стечајних поверилаца могу да закажу скупштину поверилаца и предложе дневни ред.

Стечајни повериоци се о одржавању скупштине поверилаца и о дневном реду обавештавају истицањем обавештења на огласној и електронској табли суда и објављивањем огласа у два високотиражна дневна листа који се дистрибуирају на целој територији Републике Србије, осим ако скупштина поверилаца не донесе одлуку о другачијем начину обавештавања.“

**Примедбе:** Ставови 6, 7 и 8. односе се на заказивање каснијих скупштине поверилаца и обавештавање о томе стечајних поверилаца те је потребно то у ставу 8.

ради избегавања евентуалних недоумица и различитих тумачења, навести недвосмислено. Ово из разлога што се на сазивање прве седнице скупштине поверилаца односе правила везана за доношење решења о отварању стечајног поступка, које доноси стечајни судија и које садржи између осталог и датум, време и место одржавања првог поверилачког рочишта, када се одржава и прва седница скупштине поверилаца, што је прописано чланом 70. Закона. Члан 71. Закона садржи правила о достављању овог решења и објављивању огласа, о којима ћемо примедбе дати посебно, у оквиру анализе тог члана.

Када је у питању део одредбе којим је предвиђено да скупштина поверилаца може да донесе одлуку о другачијем начину обавештавања, њеним тумачењем може се закључити да скупштина поверилаца може својом одлуком о начину обавештавања у потпуности дерогирати правила става 8. о обавештавању, што сматрамо да не може бити интенција законодавца, нити је у складу са јавним интересом загарантованог минимума транспарентности стечајног поступка.

Објављивање у високотиражним дневним листовима представља начин обавештавања који све више застарева, односно не одговара нити данашњим навикама и потребама људи када је у питању коришћење дневне штампе, нити развоју и значају интернета као извора информација.

С обзиром на наведено објављивање одржавања скупштине поверилаца у два високотиражна дневна листа који се дистрибуирају на целој територији Републике Србије, непотребно је те према томе не би требало да има императивни карактер. Давање овом делу норме императивног карактера, а имајући у виду речено о употреби дневне штампе у савременом друштву, непотребно увећава трошкове стечајног поступка.

Такође, избор између два високотиражна дневна листа, без датих критеријума за њихов избор ствара простор за коруптивне утицаје да се изврши управо избор конкретног дневног листа. Решење налазимо у одузимању дискреционог права на избор дневног листа и објављивање у најтиражнијем дневном листу. Став 8. истовремено говори о објављивању „огласа“ што је неправилно, имајући у виду да се објављивање огласа односи само на ситуацију сазивања прве седнице скупштине поверилаца, односно објављивања огласа о отварању стечајног поступка, за коју су дата посебна правила у члану 71.

Такође, указујемо на то да став 7. регулише ситуацију у којој председник скупштине не закаже скупштину поверилаца у року од пет дана од дана добијања предлога стечајних поверилаца. У том случају Закон одређује стечајне повериоце који могу и сами да закажу скупштину поверилаца и предложе дневни ред. Оно што Закон пропушта да одреди јесте који субјект на основу овог предлога дневног реда одређује дневни ред и у ком тренутку, какав је однос председника скупштине који не закаже скупштину поверилаца и стечајних поверилаца који су заказали скупштину поверилаца односно која је улога председника скупштине на тако заказаној скупштини и које су последице пропуштања из става 7.

**Фактори ризика:** Непрецизне формулације, Недовољна транспарентност органа јавне власти, Недовољан приступ информацијама од јавног значаја, Дискрециони основ за одлучивање.

**Препоруке:** Имајући у виду да се према члану 36. став 1. прва седница скупштине поверилаца сазива решењем о отварању стечајног поступка, став 8. може се односити само на заказивање каснијих седница скупштине поверилаца, те је у одредби става 8. то потребно и прецизирати односно додати реч „касније“ скупштине поверилаца.

Предвидети у члану 35. став 8. да се стечајни повериоци о одржавању касније скупштине поверилаца и дневном реду обавештавају истицањем обавештења на огласној и електронској табли надлежног привредног суда, објављивањем обавештења у најтиражнијем дневном листу који се дистрибуира на целој територији Републике

Србије, при чему скупштина поверилаца може донети одлуку и о додатном начину обавештавања.

Додати у члан 35. нови став којим се појашњава да се информација о најтиражнијем дневном листу који се дистрибуира на целој територији Републике Србије, објављује на интернет порталу министарства надлежног за послове информисања, у складу са Законом о јавном информисању и медијима, при чему је релевантан податак о просечно продатом тиражу медија у календарској години која претходи години у којој је донето решење о отварању стечајног поступка, а уколико тај податак још није пријављен, онда податак о просечно продатом тиражу медија у календарској години која претходи наведеној години.

#### **Члан 41. став 1. тачка 5)**

„Одбор поверилаца има право:

...

5) предлагања разрешења постојећег стечајног управника и предлагања именована новог;

...“

**Примедба:** Имајући у виду примедбе дате на чланове 20 и 35. и у овом члану указујемо на недостатак критеријума за доношење одлуке стечајног судије о именовану новог стечајног управника.

**Фактори ризика:** Дискрециони основ за одлучивање, Недовољна транспарентност органа јавне власти.

**Препоруке:** Потребно је, као прво, навести изричито да се конкретни предлози подносе стечајном судији а затим прописати критеријуме којима се стечајни судија води приликом прихватања или одбијања предлога одбора повериоца за именоване стечајног управника.

Предвидети дужност стечајног судије да образложи своју одлуку о прихватању или одбијању предлога повериоца.

#### **Члан 29. став 1, 2, 3 и 7.**

„Стечајни управник доставља тромесечне писане извештаје о току стечајног поступка и о стању стечајне масе одбору поверилаца, стечајном судији и овлашћеној организацији у року од 20 дана од дана истека тромесечног периода.

Стечајни управник је дужан да извештаје из става 1. овог члана стечајном судији достави у писаном облику, а одбору поверилаца и овлашћеној организацији електронским путем.

Овлашћена организација је дужна да извештаје, одмах по достављању, објави на својој интернет страни.

...

„Привремени стечајни управник доставља посебан писани извештај о току претходног стечајног поступка лицима из става 1. овог члана, који нарочито садржи податке из става 6. тач. 1) до 4) овог члана.“

**Примедба:** Извештај привременог стечајног управника из става 7. доставља се истим лицима као и тромесечни писани извештаји стечајног управника о току стечајног поступка и о стању стечајне масе. Иако је такође извештај о току (претходног) стечајног поступка, овај извештај је остао изван домашаја одредбе става 3. односно обавезе објављивања на интернет страни овлашћене организације. Извештај привременог стечајног управника остао је нерегулисан и у погледу форме у којој се подноси. Последица наведеног је недовољна транспарентност рада претходног стечајног управника па самим тим и стечајног поступка као целине.

**Фактори ризика:** Недовољна транспарентност органа јавне власти, Недовољан



приступ информацијама од јавног значаја, Нејасни управни поступци.

**Препорука:** Прецизирати у члану 29. став 3. да се обавеза овлашћене организације да објави извештаје на својој интернет страници односи на извештаје из става 1 и 7. овог члана. Предвидети у члану 29. став 2. да се исти односи и на извештаје из става 7. овог члана.

### **Члан 32. (са препоруком на члан 26.)**

„Стечајни судија по службеној дужности или на предлог одбора поверилаца разрешава стечајног управника ако утврди да стечајни управник:

- 1) не испуњава своје обавезе;
- 2) не поштује рокове одређене овим законом;
- 3) поступа пристрасно у односу на поједине повериоце;

...“

**Примедба:** Одредба члана 32, став 1. тачка 1) која предвиђа да ће стечајни судија разрешити стечајног управника уколико утврди да исти не испуњава своје обавезе, недовољно прецизно регулише овај случај разрешења. Овом нормом стечајном судији даје се прешироко дискреционо овлашћење приликом утврђивања шта се сматра под неиспуњењем обавеза у смислу разлога за разрешење, да ли је конкретно неиспуњавање обавеза довољан разлог за разрешење, односно у којој мери и у ком временском периоду стечајни управник треба да не испуњава своје обавезе, како би био разрешен. Судија дакле сам, без прецизно датих правила, треба да осети односно процени да је ниво извршења обавеза такав да заслужује разрешење. На тај начин стечајном судији даје се непримерено велико овлашћење у односу на стечајног управника. Слично важи и за одредбе тачке 2) и 3) имајући у виду да исте не дају прецизне критеријуме на основу којих би стечајни судија могао да одлучи да је потребно разрешити стечајног судију, односно да је обавезан да га разреши.

**Фактори ризика:** Нејасни управни поступци, Правна празнина, Дискрециони основ за одлучивање, Надлежности успостављене на начин који омогућава злоупотребу у тумачењу, Недовољна транспарентност органа јавне власти.

**Допринос настанку ризика од корупције:** Непостојање прецизних правила на основу којих стечајни судија доноси одлуку о испуњености разлога за разрешење предвиђених чланом 32. став 1. тачке 1) 2) и 3) доводи с једне стране до могућих утицаја на стечајног судију да разреши стечајног управника и у ситуацији када повреде које је извршио нису таквог квалитета и временског трајања да је неопходно разрешити стечајног управника. Још чешће ће се дешавати, у ситуацији када Одбор поверилаца да предлог за разрешење, да се на стечајног судију утиче да стечајног управника не разреши, иако су повреде које је извршио таквог квалитета и временског трајања да је неопходно разрешити стечајног управника. Све наведено доприноси могућности извршења кривичних дела против службене дужности, како од стране стечајног судије тако и од стране лица (нарочито стечајног управника) која су заинтересована да конкретни стечајни управник буде разрешен или нера разрешен.

**Препоруке:** Предвидети да предлог одбора поверилаца из става 1. мора бити образложен. Прецизирати став 1. тачке 1), 2) и 3) уношењем квалитативне и временске одреднице кршења Закона. По угледу на тачку 5) предвидети као неопходни услов за разрешење стечајног управника упозорење, које стечајни судија стечајном управнику може дати по службеној дужности или на предлог одбора поверилаца, којим га обавештава о повреди одредаба члана 32. и упозорава да ће бити разрешен, у случају да понови конкретну истоврсну повреду. Прописати да је за разрешење, након упозорења, довољно и једно истоврсно непоштовање одредаба Закона предвиђених чланом 32. што значи да судија доноси одлуку применом само квалитативног критеријума (изостаје временски критеријум).

Смисао овог решења је увођење неке врсте последње опомене пред разрешење односно условног разрешења, као и сигурности да ће у случају поновљеног истоврсног кршења одредаба члана 32. стечајни управник бити разрешен.

Предвидети као разлог за разрешење стечајног управника постојање неког од разлога за забрану именовања стечајног управника предвиђених чланом 21. Закона. Ово не само због случаја покретања кривичног поступка по службеној дужности као разлога за обавезно разрешење већ и ситуација у којима након именовања стечајног управника наступи нека од ситуација предвиђена поменутиим чланом.

Приликом одређивања конкретних критеријума имати у виду решења Правилника о начину обављања стручног надзора над радом лиценцираних стечајних управника и одредбе члана 26. Закона о стручном надзору при чему је у члану 26. став 10. потребно појаснити односно дати критеријуме од којих зависи одлука о разрешењу стечајног судије након пријема решења којима се изричу мере опомене, јавне опомене и новчане казне или ово прецизирање извршити упућивањем на примену решења предложеног за члан 32.

### **Члан 33. став 1.**

„По разрешењу, стечајни управник и новоименовани стечајни управник извршиће, без одлагања, примопредају целокупне имовине и документације. Стечајни управник који је разрешен дужан је да извештај о току стечајног поступка и стању стечајне масе од дана отварања стечајног поступка до дана разрешења достави стечајном судији и одбору поверилаца. Извештај о току стечајног поступка и стању стечајне масе садржи све податке из члана 29. став 6. овог закона.“

**Примедба:** Имајући у виду да је чланом 29. предвиђено да стечајни управник доставља тромесечне писане извештаје о току стечајног поступка и о стању стечајне масе одбору поверилаца, стечајном судији и овлашћеној организацији у року од 20 дана од дана истека тромесечног периода, те да је овлашћена организација дужна да извештаје, одмах по достављању, објави на својој интернет страни, сматрамо да је у циљу веће транспарентности стечајног поступка потребно предвидети обавезу достављања извештаја о току стечајног поступка и стању стечајне масе, од дана отварања стечајног поступка до дана разрешења стечајног управника, не само стечајном судији и одбору поверилаца већ и овлашћеној организацији и јавно објављивање овог извештаја.

**Фактори ризика:** Недовољна транспарентност органа јавне власти, Недовољан приступ информацијама од јавног значаја

**Препорука:** Предвидети у члану 33. став 1. да се извештај о току стечајног поступка и стању стечајне масе од дана отварања стечајног поступка до дана разрешења стечајног управника доставља стечајном судији, одбору поверилаца и овлашћеној организацији.

Додати нови став 2. којим ће бити прописано да је „овлашћена организација дужна да извештај из става 1. овог члана, одмах по достављању, објави на својој интернет страни.“

### **Члан 38.**

**Став 12:** „Стечајни судија може разрешити члана одбора поверилаца уколико не извршава обавезе прописане овим законом или уколико је изабран супротно одредбама овог закона.“

**Примедбе:** Употреба термина „може“ уз недостатак јасно одређених критеријума за доношење одлуке од стране стечајног судије о томе да ли ће разрешити или не члана одбора поверилаца, даје прешироко дискреционо овлашћење стечајном судији за доношење ове одлуке. Сматрамо да нарочито у ситуацији када је члан одбора поверилаца изабран супротно одредбама овог закона постоји легитимно очекивање друштва да се

поступање стечајног судије регулише на императиван начин, односно предвиди као обавеза а не право разрешења.

**Фактори ризика:** Успостављање права уместо обавезе, Недовољна транспарентност органа јавне власти.

**Допринос настанку ризика од корупције:** Непостојање јасних критеријума за доношење одлуке од стране суда, погодује коришћењу коруптивних средстава како би одређени члан одбора био разрешен или како не би био разрешен, односно доприноси се извршењу кривичних дела Трговина утицајем, Давање мита, Примање мита и Злоупотреба службеног положаја.

**Препоруке:** Прописати да Стечајни судија (у сваком случају) разрешава члана одбора поверилаца уколико је изабран супротно одредбама овог закона.

Прописати ближе критеријуме, односно прецизирати у случају неизвршења којих обавеза стечајни судија (увек) разрешава члана одбора поверилаца.

### Члан 39.

„Председник одбора поверилаца је дужан да закаже седницу одбора поверилаца када то тражи више од половине чланова тог одбора, као и када то затражи члан одбора поверилаца из реда разлучних поверилаца.

Ако председник одбора поверилаца у року од 15 дана од дана добијања предлога из става 2. овог члана не закаже седницу одбора поверилаца, предлагачи могу да закажу седницу одбора поверилаца и предложе дневни ред.“

**Примедба:** Сматрамо да је у циљу веће транспарентности поступка стечаја потребно предвидети обавезу председника одбора поверилаца да образложи своје пропуштање предвиђено ставом 2.

**Фактор ризика:** Недовољна транспарентност органа јавне власти.

**Препорука:** Прописати да је председник одбора поверилаца, у случају да не закаже седницу одбора поверилаца у року из става 3, дужан да ово своје пропуштање писмено образложи предлагачима, или у року од 5 дана од престанка разлога због којих није био у могућности да закаже седницу.

### Члан 41. став 2 и 4.

„Члан одбора поверилаца има право да о свом трошку ангажује једно или више стручних лица која ће извршити анализу пословања стечајног дужника пре или током стечајног поступка и анализу предузетих радњи од стране стечајног управника и сачинити извештај који се, без одлагања, доставља осталим члановима одбора поверилаца, стечајном судији, стечајном управнику и овлашћеној организацији. Стечајни управник је дужан да ангажованом стручном лицу, без одлагања, омогући потпун приступ и увид у пословне књиге, рачуноводствене исправе и другу релевантну документацију стечајног дужника.

...

Одбор поверилаца је дужан да на захтев скупштине поверилаца скупштини поверилаца поднесе писмени извештај о току стечајног поступка и о стању стечајне масе.“

**Примедбе:** Имајући у виду значај овако извршене анализе пословања стечајног дужника, те да ће иста бити у складу са чланом 10. став 4. објављена на електронској огласној табли суда сматрамо да је у интересу јавности да се у овом случају предвиди већи степен транспарентности, односно могућности заинтересованих лица да се упознају са садржином овог извештаја. Што се тиче извештаја предвиђеног ставом 4. Закон не прописује никакву обавезу његовог објављивања, имајући у виду да не прописује ни обавезу његовог достављања надлежном суду.

**Фактори ризика:** Недовољна транспарентност органа јавне власти, Недовољан

приступ информацијама од јавног значаја.

**Препоруке:** Предвидети обавезу достављања овог извештаја одговарајућем регистру ради јавног објављивања на интернет страни тог регистра. Предвидети обавезу јавног објављивања извештаја из става 4. или обавезу његовог достављања стечајном судији.

## **Чланови 62, 65 и 66.**

### **Члан 62. став 2. тачка 1)**

„Стечајни судија може изрећи једну или више мера из става 1. овог члана, и то:  
1) именовати привременог стечајног управника који ће преузети сва или део овлашћења органа стечајног дужника;“

### **Члан 65.**

„За привременог стечајног управника у претходном стечајном поступку може се именовати лице које испуњава услове да буде именовано као стечајни управник.“

### **Члан 66.**

„Ако је изречена мера обезбеђења забране располагања имовином, овлашћење располагања имовином стечајног дужника прелази на привременог стечајног управника, који је дужан да заштити и одржава имовину и да настави са вођењем послова стечајног дужника, осим ако стечајни судија не одреди прекид послова.“

Привремени стечајни управник има овлашћења одређена решењем о његовом именовану. Овлашћења привременог стечајног управника престају доношењем решења о отварању стечајног поступка.

Стечајни управник који је именован у претходном стечајном поступку подноси извештај о свом раду са подацима о економско-финансијском стању стечајног дужника и резултатима рада у претходном стечајном поступку.“

**Примедбе:** Члан 65. предвиђа као једини критеријум за избор привременог стечајног управника да испуњава услове да буде именован као стечајни управник. При томе је нејасно шта је наведеном формулацијом обухваћено с обзиром на то да је иста дата уопштено а не за конкретни стечајни поступак. У том смислу поставља се питање да ли се иста односи и на ограничења у именовану предвиђена чланом 21.

Члан 66. у ставу 2. прописује да привремени стечајни управник има овлашћења одређена решењем о његовом именовану. Одредба ове садржине оставља дискреционо право стечајном судији да у решењу о именовану привременог стечајног управника додели истом овлашћења по свом нахођењу, имајући у виду да не постоје критеријуми за давање појединих овлашћења. Одредницу у том смислу представља одредба члана 62. став 2. тачка 1) којом је прописано да привремени стечајни управник „преузима“ сва или део овлашћења органа стечајног дужника, као и одредба члана 66. став 1. којом су предвиђена овлашћења привременог стечајног управника у случају да је изречена мера обезбеђења располагања имовином стечајног дужника, а која се састоје у заштити и одржавању имовине и настављању са вођењем послова стечајног дужника. Такође члан 73. став 3. прописује ситуацију у којој бивши стечајни управник а сада привремени стечајни управник преузима сва овлашћења органа стечајног дужника. Из наведеног се види да поједина конкретна овлашћења привременог стечајног управника наводи и сам Закон, те је у том смислу потребно унети и одговарајућу измену у члан 66. о чему у даљем тексту дајемо конкретну препоруку.

Узимајући у обзир речено као прво указујемо на неадекватност формулације члана 62. којом је прописано да ће привремени стечајни управник „преузети“ сва или део овлашћења органа стечајног дужника, с обзиром на то да се оваква формулација може

тумачити на начин да од одлуке односно воље привременог стечајног управника зависи која ће овлашћења преузети, а што је у супротности са чланом 66. став 2. који прописује да се његова овлашћења одређују решењем о његовом именовању. При томе је нејасно да ли је решење о именовању привременог стечајног управника посебно решење или је у питању део решења о покретању претходног стечајног поступка, којим се одређује мера обезбеђења – именовање привременог стечајног управника.

Имајући у виду да је чланом 62. став 2. тачка 1) одређено да стечајни управник преузима сва или део овлашћења стечајног дужника, поставља се питање да ли му се решењем о његовом именовању могу дати и нека друга овлашћења, својствена не само органима стечајног дужника већ пре свега стечајном управнику, а која су прописана чланом 27. Закона. Како су поједина конкретна овлашћења стечајног управника предвиђена самим Законом потребно је у члан 66. унети одредбу да се привременом стечајном управнику могу дати и овлашћења стечајног управника.

Закључујемо да осим давања стечајном управнику прекомерних овлашћења, одредбе чланова 62. и 66. омогућавају и давање привременом стечајном управнику недовољних овлашћења, имајући у виду циљ одређивања ове мере обезбеђења. Све наведено доводи до недовољне транспарентности у поступку именовања и одређивања овлашћења привременог стечајног управника.

**Фактори ризика:** Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације, Дискрециони основ за одлучивање, Надлежности успостављене на начин који омогућава изузетке и злоупотребу у тумачењу, Недовољна транспарентност органа јавне власти.

**Допринос настанку ризика од корупције:** Одредбе подложне различитим тумачењима, као и прешироко дискреционо овлашћење у одређивању овлашћења привременог стечајног управника погодују утицајима на субјекте који ће ове норме тумачити односно давати конкретна овлашћења да тумачење изврше односно донесу решење садржине која одговара коруптивним интересима појединих лица. Давањем привременом стечајном управнику недовољних овлашћења може се осујетити смисао именовања привременог стечајног управника као мере обезбеђења. Како је разлог изрицања мера обезбеђења спречавање отуђења имовине стечајног дужника, односно уништавања пословне документације, постоји реална опасност утицаја на стечајног судију да донесе решење о именовању привременог стечајног управника које ће садржати овлашћења која неће бити довољна, односно адекватна за реализацију ове мере обезбеђења. Све наведено доприноси извршењу кривичних дела Злоупотреба службеног положаја, Давање мита и Примање мита.

**Препоруке:** Прецизирати у члану 65. да се за привременог стечајног управника у претходном стечајном поступку може именовати лице које испуњава услове предвиђене овим законом које се односе на именовање и ограничења у именовању стечајног управника.

У члану 62. став 2. тачка 1. предвидети да стечајни судија може изрећи једну или више мера из става 1. овог члана и то: 1) именовати привременог стечајног управника уз одређивање његових овлашћења у складу са чланом 66. овог закона.

У члану 66. став 2. одредити да „привремени стечајни управник има овлашћења предвиђена овим законом и овлашћења одређена решењем о покретању претходног стечајног поступка, која се одређују како из делокруга овлашћења органа стечајног дужника, тако и из делокруга послова стечајног управника. Прописати да критеријум за одређивање овлашћења из става 2. представља њихова неопходност за реализацију мера обезбеђења предвиђених чланом 62. овог закона.

## **Члан 77.**

„Отварање стечајног поступка је разлог за отказ уговора о раду који је стечајни дужник закључио са запосленима.

Стечајни управник одлучује о отказу уговора о раду из става 1. овог члана и о отказу обавештава одговарајући орган односно организацију за запошљавање на чијој територији се налази седиште стечајног дужника.

Стечајни управник може, поред запослених којима није дат отказ уговора о раду, да ангажује потребан број лица ради окончања започетих послова или ради вођења стечајног поступка уз сагласност стечајног судије.

Зараде и остала примања лица из става 3. овог члана, која одређује стечајни управник, уз сагласност стечајног судије, намирују се из стечајне масе као обавеза стечајне масе.“

**Примедбе:** Члан 77. став 2. не даје критеријуме на основу којих стечајни управник одлучује о престанку радног односа отказом уговора о раду, чиме стечајном управнику даје прешироко дискреционо овлашћење за доношење конкретне одлуке. Имајући у виду да став 3. предвиђа могућност ангажовања, поред запослених којима није отказан уговор о раду и потребан број других лица ради окончања започетих послова, стечајни управник може искористити своје дискреционо овлашћење да откаже уговор о раду запосленом, само зато да би уместо њега ангажовао неко друго лице. Имајући у виду да није прецизирано који субјекти могу бити ангажовани од стране стечајног управника примања ангажованих лица могу бити и већа од накнаде за рад лица којима је отказан уговор о раду. Како се зараде и остала примања ангажованих лица намирују из стечајне масе, може доћи до повреде интереса поверилаца у смислу њиховог намирења.

Истовремено недостају и критеријуми на основу којих стечајни судија даје сагласност за ангажовање лица извршено од стечајног управника, те у недостатку истих судија има прешироко дискреционо овлашћење за давање или недавање сагласности.

Имајући у виду да Кодекс етике за стечајне управнике у члану 3. став 3. предвиђа да стечајни управник може и да запосли лица ради спровођења активности из делокруга послова стечајног управника, те с обзиром на различита значења термина „запосли“ и „ангажује“ потребно је уједначити ове одредбе Закона и Кодекса етике за стечајне управнике, о чему ће детаљнија анализа, са препоруком, бити дата у оквиру процене члана 3. став 3. Кодекса етике за стечајне управнике.

**Фактори ризика:** Нејасан основ за одлучивање, Нејасни управни поступци, Дискрециони основ за одлучивање, Недовољна транспарентност органа јавне власти.

**Допринос настанку ризика од корупције:** Прешироко дискреционо овлашћење стечајног управника, односно одсуство било каквог критеријума за доношење одлуке о томе којим запосленима ће бити отказан уговор о раду, може довести до коруптивних утицаја на стечајног управника како би одлуку донео у интересу одређеног субјекта, запосленог, лица које стечајни управник ангажује или неког другог субјекта. Прешироко дискреционо овлашћење стечајног судије за давање сагласности на ангажовање наведених лица погодује утицајима на стечајног судију да ову сагласност да или ускрати. Наведено погодује извршењу кривичних дела Злоупотреба службеног положаја, Трговина утицајем, Давање мита и Примање мита.

**Препоруке:** Прописати критеријуме за доношење одлуке стечајног управника о отказу уговора о раду. Појаснити која лица могу бити ангажована од стране стечајног управника и прописати критеријуме за давање сагласности стечајног судије.

## Чланови 145. и 148. у вези са чланом 71.

### Члан 145.

„Стечајни судија решењем одређује завршно рочиште на ком се:

- 1) расправља о завршном рачуну стечајног управника;
- 2) расправља о коначним захтевима за исплату награде стечајног управника;
- 3) поднесе примедбе на завршни рачун или на поднете захтеве за исплату накнада и

награда;

4) одлучује о нерасподељеним деловима стечајне масе;

5) одлучује о другим питањима од значаја за банкротство стечајног дужника.

Решење о завршном рочишту објављује се на огласној табли суда, као и у „Службеном гласнику Републике Србије”.

Рок за одржавање завршног рочишта не може бити краћи од осам дана односно дужи од 30 дана од дана објављивања позива за његово одржавање.“

#### Члан 148.

„Стечајни судија доноси решење о закључењу стечајног поступка на завршном рочишту.

Ако је уновчена сва имовина стечајног дужника, а постоје парнице које су у току, стечајни судија на предлог стечајног управника може донети решење о закључењу стечајног поступка, али не пре доношења решења о главној деоби.

У случају из става 2. овог члана стечајни управник се именује за заступника стечајне масе стечајног дужника коју чине средства издвојена по основу оспорених потраживања и средства која се остваре окончањем парница у корист стечајног дужника.

Стечајна маса региструје се у регистру стечајних маса и заступа је стечајни управник.

У случају да се парница оконча у корист повериоца оспореног потраживања, стечајни управник ће по правноснажности судске одлуке извршити исплату оспореног потраживања повериоцу у складу са решењем о главној деоби.

У случају да се парница оконча у корист стечајне масе, стечајни управник ће поступати у складу са одредбама овог закона којима се уређује спровођење накнадне деобе.

Решење из става 1. овог члана објављује се на огласној табли суда и у „Службеном гласнику Републике Србије”, а по правноснажности се доставља регистру привредних субјеката или другом одговарајућем регистру ради брисања стечајног дужника из тог регистра.“

**Примедбе на чланове 145 и 148:** Члан 145. став 2. предвиђа да се решење о завршном рочишту објављује на огласној табли суда, као и у „Службеном гласнику Републике Србије. Члан 148. у ставу 1. прописује да на завршном рочишти судија доноси решење о закључењу стечајног поступка, док у ставу 7. прописује да се ово решење објављује на огласној табли суда и у „Службеном гласнику Републике Србије”, а по правноснажности се доставља регистру привредних субјеката или другом одговарајућем регистру ради брисања стечајног дужника из тог регистра.

Пре свега указујемо на неусклађеност одредби чланова 145 и 148. са чланом 10. којим је предвиђено да се решења суда, на дан доношења, објављују и на електронској табли суда.

Независно од овога сматрамо да одредбе ове садржине имају за последицу недовољну транспарентност поступка стечаја, имајући у виду да Закон не само да не предвиђа објављивање решења о завршном рочишту и решења о закључењу стечајног поступка на интернет страници надлежног органа (као стандард коме позитивно законодавство треба да тежи) већ ни лично достављање учесницима поступка. С тим у вези цитирамо извод из одлуке Уставног суда („Службени гласник РС“, број 71/2012):

„Према оцени Суда, нормирањем да се решење о отварању и закључењу стечајног поступка објављује на огласној табли суда, односно да се странци не врши лично достављање акта којим се одлучује о њеном праву, обавези или на законом заснованом интересу, због чега објективно није у могућности да се упозна са садржином овог акта, доводи се у питање остваривање права на правично суђење и права на једнаку заштиту права и на правно средство гарантованих одредбама Устава. По мишљењу Суда, да би

било који спор пред судом био јавно расправљен, уставни услов је да суд обезбеди присуство и могућност активног учешћа стечајног дужника о чијим правима и обавезама се расправља пред судом у смислу могућности предузимања одговарајућих радњи у судском поступку. Ова уставна гаранција, стога, искључује могућност да стечајни судија донесе решење којим се отвара и закључује стечајни поступак над дужником, без присуства и учешћа странака о чијим правима и обавезама се расправља и одлучује овим решењем.“

Како је важећим Законом у члану 71. предвиђено достављање решења о отварању стечајног поступка стечајном дужнику, подносиоцу предлога, организацији која спроводи поступак принудне наплате, регистру привредних субјеката, односно другом одговарајућем регистру а другим лицима ако суд процени да тим постоји потреба, те да овај закон не садржи одговарајућу одредбу којом би се предвидела обавеза достављања решења о закључењу стечајног поступка учесницима поступка (као ни решења о завршном рочишту) потребно је у односу на решења предвиђена члановима 145 и 148. унети у Закон одредбу аналогну одредби члана 71. а имајући у виду одредбу члана 10. Закона. У вези са наведеним указујемо да је чланом 10. закона. прописано да се „решења и други акти суда, када је то прописано овим законом, достављају и одговарајућем регистру ради јавног објављивања на интернет страни тог регистра или на други начин којим се омогућава да јавност буде упозната, уколико тај регистар нема своју интернет страну.

**Фактори ризика:** Недовољна транспарентност органа јавне власти, Недовољан приступ информацијама од јавног значаја.

**Препоруке:** Прописати у члану 145. да се решење о завршном рочишту доставља без одлагања учесницима стечајног поступка, да се исто осим објављивања на огласној табли суда, објављује и на електронској огласној табли суда, на дан доношења, као и у „Службеном гласнику Републике Србије” те да се исто без одлагања доставља регистру привредних субјеката ради објављивања решења на интернет страни тог регистра.

Прописати у члану 148. да се решење о закључењу стечајног поступка доставља без одлагања учесницима стечајног поступка, да се објављује на огласној и електронској огласној табли суда, на дан доношења, као и у „Службеном гласнику Републике Србије” те да се исто доставља регистру привредних субјеката ради објављивања на интернет страни тог регистра, те да се исто без одлагања доставља регистру привредних субјеката ради објављивања решења на интернет страни тог регистра и брисања стечајног дужника из тог регистра, по правноснажности решења.

## 2. Уредба о садржини, начину уписа и вођења Регистра стечајних маса

Агенција није утврдила факторе ризика и ризике од корупције у одредбама овог правилника.

## 3. Правилник о начину обављања стручног надзора над радом лиценцираних стечајних управника

### Члан 7. став 9.

„У случају да стечајни управник не поступи у складу са ст. 8. и 9. овог члана супервизор ће сачинити извештај којим констатује да стечајни управник онемогућава вршење стручног надзора и предложити покретање дисциплинског поступка.“

**Примедба:** Имајући у виду значај констатације супервизора да стечајни управник онемогућава вршење стручног надзора, сматрамо да је неопходно овај извештај ревизора доставити и стечајном судији, који је независно од исхода дисциплинског поступка надлежан за доношење одлуке о разрешењу стечајног управника.



**Фактори ризика:** Недовољна транспарентност органа јавне власти, Недовољан приступ информацијама од јавног значаја.

**Препорука:** Унети у члан 7. Правилника обавезу достављања, без одлагања, извештаја из става 9. стечајном судији.

#### **Члан 8. став 5.**

„Извештај супервизора о извршеном непосредном надзору доставља се стечајном управнику без одлагања.“

**Примедба:** Закон о Агенцији за лиценцирање стечајних управника предвиђа у члану 12а ст. 1. тачка 3) да наведена агенција објављује на својој интернет страни „друге податке од значаја за спровођење стечајног поступка“. Имајући у виду неодређеност ове норме, значај резултата извршеног непосредног надзора стечајног управника и право јавности да са истим буде упозната, потребно је у члан 8. став 5. унети одредбу која би гарантовала јавно објављивање извештаја супервизора из става 5. члана 8. уз што већи степен транспарентности и приступа информацијама о извршеном надзору. Истовремено, имајући у виду одредбе члана 32. Закона о стечају којима је регулисана могућност да стечајни судија по службеној дужности разреши стечајног управника, као и уопште однос стечајног управника и стечајног судије, несумњив је значај достављања извештаја о извршеном непосредном надзору стечајном судији.

**Фактори ризика:** Недовољна транспарентност органа јавне власти, Недовољан приступ информацијама од јавног значаја.

**Препорука:** Предвидети у члану 8. став 5. да се извештај супервизора о извршеном непосредном надзору без одлагања доставља осим стечајном управнику и стечајном судији и да се даном састављања објављује на интернет страни Агенције за лиценцирање стечајних управника.

#### **Члан 13.**

„Супервизор је дужан да поступак испитивања рада стечајног управника по притужби оконча у року од 60 дана од дана почетка испитивања притужбе, и то:

1. извештајем којим се констатује неоснованост притужбе;
2. извештајем којим се утврђује основаност притужбе и предлаже покретање поступка пред дисциплинским већем.

Супервизор доставља извештај из става 1. овог члана подносиоцу притужбе и стечајном управнику на чији рад је притужба поднета.

**Примедбе:** Као и у случају члана 8. сматрамо да је имајући у виду значај испитивања рада стечајног управника и легитимног права јавности да са резултатом овог испитивања буде на транспарентан начин упозната, потребно изменити одредбу члана 13. у правцу веће транспарентности рада Агенције за лиценцирање стечајних управника и стечајних управника. Такође, сматрамо да је, из истих разлога наведених у примедби на члан 8. Правилника, потребно о окончању испитивања увек обавестити и стечајног судију, а не само онда када се исти јавља као подносилац притужбе, у складу са чланом 10. став 1. Правилника.

**Фактори ризика:** Недовољна транспарентност органа јавне власти, Недовољан приступ информацијама од јавног значаја.

**Препорука:** Прописати у члану 13. став 2. да се извештај из става 1. овог члана доставља не само подносиоцу притужбе и стечајном управнику, већ и стечајном судији и да се исти даном састављања објављује на интернет страни Агенције за лиценцирање стечајних управника.

#### 4. Правилник о основама и мерилима за одређивање награде за рад и накнаде трошкова стечајних управника

##### **Члан 10. у вези са чланом 11.**

„(1) Одбор поверилаца може до дана одржавања завршног рочишта донети одлуку да из средстава предвиђених за намирење свих стечајних поверилаца стечајном управнику додели додатну награду.

(2) Стечајни судија у случају из става 1. овог члана одобрава исплату додатне награде.“

##### **Члан 11.**

„(1) Одбор поверилаца, односно разлучни поверилац може стечајном судији поднети образложен захтев за умањење награде, у року од осам дана од дана увида у захтев стечајног управника за исплату награде.“

**Примедба:** Члан 10. Правилника пропушта да одреди разлоге због којих одбор поверилаца може да донесе одлуку о додели додатне награде стечајном управнику, критеријуме на основу којих стечајни судија одобрава исплату додатне награде и рок у којем се исплата одобрава. На овај начин даје се прешироко дискреционо овлашћење овим субјектима да доднесу одлуку односно дају одобрење за исплату додатне награде стечајном управнику. Опасност од повреде интереса стечајних поверилаца, у корист интереса стечајног управника, јавља се нарочито у случају предвиђеном чланом 38б. Закона о стечају, односно у случају формирања одбора поверилаца од стране суда.

С тим у вези, указујемо на то да је чланом 11. став 1. Правилника одређено да је у поступку банкротства за умањење награде стечајном судији потребно да одбор поверилаца поднесе стечајном судији захтев, који мора бити образложен, те да став 2. истог члана даље појашњава да стечајни судија приликом доношења одлуке о умањењу треба да утврди на несумњив начин да ли је стечајни управник својим радњама у значајној мери оштетио интересе поверилаца. Ставови 3. и 4. наводе конкретне разлоге за доношење одлуке од стране суда о умањењу, а то су дужина трајања стечајног поступка и ситуацију у којој до намирења разлучног повериоца није дошло у року од 24 месеца од отварања стечајног поступка, уз навођење изузетака од ових правила. Дакле, за разлику од члана 11. који прецизно уређује разлоге могућности умањења награде стечајног управника, члан 10. на потпуно неодређен начин предвиђа могућност доделе додатне награде стечајном управнику. Такође, за разлику од члана 11. који прописује проценте до којег се награда може умањити, члан 10. не предвиђа горњу границу висине додатне награде која се може исплатити стечајном управнику. Даље, члан 10. став 2. нејасан је у погледу тога на који начин суд одобрава исплату додатне награде. С тим у вези, сматрамо да би одбор поверилаца требао стечајном суду да поднесе само предлог одлуке а не саму одлуку, те да саму одлуку, на основу образложеног предлога одбора поверилаца, доноси стечајни судија.

**Фактори ризика:** Дискрециони основ за одлучивање, Недовољна транспарентност органа јавне власти.

**Допринос настанку ризика од корупције и легализовање ризика од корупције:** Прешироко дискреционо овлашћење одбора поверилаца и стечајног судије ствара простор за коруптивно деловање у смислу договора одбора поверилаца, стечајног управника и стечајног судије да се стечајном судији додели награда и у случајевима у којима је он објективно не заслужује или би додела додатне награде била на штету осталих стечајних поверилаца, имајући у виду да се додатна награда исплаћује из средстава предвиђених за њихово намирење. Наведени недостаци у регулисању доделе додатне награде стечајном управнику стварају простор за коруптивни утицај на стечајног

управника, у смислу давања мита стечајном управнику како би извршио одређену радњу или пропустио одређено чињење на које је обавезан. На овај начин ствара се могућност да се мито дато стечајном управнику прикаже у светлу додељене додатне награде, те се кривична дела Давање и Примање мита, као ризици од корупције на које указујемо, фактички легализују.

**Препоруке:** Одредити да, по угледу на члан 11. Правилника, одбор поверилаца може стечајном судији поднети образложени предлог да се из средстава предвиђених за намирење стечајних поверилаца стечајном управнику додели додатна награда. Прописати да стечајни судија доноси одлуку којом одобрава исплату додатне награде, одредити рок у којем се ова одлука доноси, критеријуме на основу којих се доноси, највиши износ додатне награде која се може исплатити и разлоге због којих стечајни судија може одбити предлог стечајних поверилаца, а који се тичу заштите интереса стечајних поверилаца односно могућност оштећења њихових интереса.

У члану 11. став 1. Правилника, имајући у виду да стечајни судија доноси одлуку о умањењу награде стечајном управнику, треба прописати да одбор поверилаца уместо образложеног захтева подноси стечајном судији образложени предлог за умањење награде.

5. Правилник о начину спровођења реорганизације по унапред припремљеном плану реорганизације и садржини унапред припремљеног плана реорганизације

#### Члан 12.

„Током претходног поступка, стечајни судија може, на захтев заинтересованог лица или по службеној дужности, ангажовати овлашћено стручно лице (у даљем тексту: стручно лице) у циљу утврђивања тачности података из плана.

Предлагач плана, у року од три дана од дана пријема захтева стручног лица из става 1. овог члана (или дужем примереном року који наведе стручно лице), доставља податке или омогућава увид у податке стручном лицу, у циљу провере тачности података.

Ако суд није другачије одредио својим решењем о ангажовању стручног лица, провера тачности података из плана подразумева сачињавање извештаја о провери следећих питања:

...“

#### **Примедба:**

Имајући у виду да је чланом 164. став 2. Закона о стечају предвиђено објављивање, на интернет страници регистра привредних субјектата, плана о реорганизацији, да је чланом 164а, став 6. прописано јавно објављивање измењеног плана реорганизације, те да је чланом 166. став 5. прописано јавно објављивање решења о потврђивању усвајања плана реорганизације, сматрамо да је у циљу још веће транспарентности поступка реорганизације по унапред припремљеном плану реорганизације потребно у члану 12. Правилника предвидети јавно објављивање извештаја о тачности података из плана.

**Фактори ризика:** Недовољна транспарентност органа јавне власти, Недовољан приступ информацијама од јавног значаја.

**Препорука:** Предвидети у члану 12. обавезу јавног објављивања извештаја о тачности података из плана, чије је сачињавање предвиђено чланом 12 став 3. Правилника.

6. Правилник о утврђивању националних стандарда за управљање стечајном масом

Агенција није утврдила факторе ризика и ризике од корупције у одредбама овог правилника, односно националним стандардима који чине његов саставни део.

## 7. Кодекс етике за стечајне управнике

### Члан 3. став 3.

„Стечајни управник је дужан да обезбеди да се над радом лица која он запосли ради спровођења активности из делокруга послова стечајног управника врши одговарајући надзор и за иста спроведе одговарајућа обука.“

**Примедбе:** Члан 3. став 3. Кодекса пропушта да изврши упућивање на одговарајући члан Закона о стечају, којим је регулисано запошљавање лица од стране стечајног управника. Имајући у виду да је чланом 77. став 3. прописано да „стечајни управник може, поред запослених којима није дат отказ уговора о раду, да ангажује потребан број лица ради окончања започетих послова или ради вођења стечајног поступка уз сагласност стечајног судије“ те под претпоставком да је у члану 3. даље регулисана наведена одредба члана 77. указујемо на неуједначену терминологију ових чланова. Ово стога што члан 77. користи термин „ангажује“ док члан 3. Кодекса користи термин „запосли“ који је ужи термин. Наведено је од значаја с обзиром на то да је потребно обезбедити надзор и обучити не само лица која заснивају радни однос већ и лица која су ангажована од стране стечајног управника без закључења уговора о раду. У супротном, долазимо до ситуације да лица која обављају активности из делокруга стечајног управника, која су ангажована на дуже време, али са којима није закључен уговор о раду, не подлежу надзору за своје активности, као и да се за њих не спроводи обука.

Такође указујемо на неодређеност формулација „одговарајући надзор“ и „одговарајућа обука“. Мањкавост одредбе која се односи на обезбеђивање надзора над радом лица које запосли стечајни управник а која спроводе активности из његовог делокруга послова доводи до прешироког дискреционог овлашћења стечајног управника да обезбеди надзор над радом ових лица који он сматра адекватним и обуку коју он сматра адекватном.

**Фактори ризика:** Непрецизне формулације, Дискрециони основ за одлучивање, Недовољни механизми надзора и контроле, Недовољна транспарентност органа јавне власти.

**Допринос настанку ризика од корупције:** Нејасноће у погледу тога шта се сматра одговарајућим надзором и одговарајућом обуком као крајњу последицу могу имати неадекватан надзор и неадекватну обуку поменутих лица, што ствара ситуацију у којој ће ова лица недостатак адекватног надзора схватити као подстицај за коруптивно деловање. Такође, неадекватно обучена лица могу бити подложнија коруптивним утицајима, имајући у виду да у недостатку адекватног знања о пословима које обављају, својим правима, дужностима и одговорностима неће моћи на прави начин да реагују и супротставе се овим утицајима. Непостојање надзора и обуке када су у питању лица ангажована ван радног односа вишеструко повећава наведене проблеме.

**Препоруке:** Извршити у члану 3. упућивање на члан 77. Закона о стечају. Уједначити терминологију члана 77. Закона о стечају и члана 3. Кодекса прописивањем да се члан 3. односи и на лица која стечајни управник ангажује ради спровођења наведених активности и прописивањем у члану 77. став 3. да стечајни управник може да „запосли или ангажује потребан број лица ...“ Прописати шта се сматра под одговарајућим надзором и одговарајућом обуком и прецизирати који начин их стечајни управник обезбеђује.

## III Закључци

Када су у питању недостаци анализираних прописа који представљају факторе ризика од корупције, Агенција је поред Недовољне транспарентности органа јавне

власти и Недовољног приступа информацијама од јавног значаја, као фактора ризика који представљају фокус анализе, као најзначајније утврдила следеће факторе ризика: Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације, Правна празнина, Надлежности успостављене на начин који омогућава изузетке и злоупотребу у тумачењу, Успостављање права уместо обавезе, Дискрециони основ за одлучивање, Нејасан основ за одлучивање, Нејасни управни поступци као и Недовољни механизми надзора и контроле.

С обзиром на наведено, Агенција је у анализи указала на најважније ризике од корупције до којих уочени фактори ризика могу довести, међу којима су најчешћи и најважнији: Злоупотреба службеног положаја, Примање мита, Давање мита и Трговина утицајем.

Закон о стечају и други прописи којима је регулисана област стечаја, а чију анализу је Агенција извршила, свакако гарантују одређени ниво транспарентности и приступа информацијама. Овај ниво нарочито је повишен претходним изменама Закона о стечају, при чему су од изузетног значаја измене начела јавности и информисаности, прописаног чланом 10. Закона о стечају, којима је предвиђена обавеза објављивања огласа, решења и других аката суда и на електронској огласној страни суда, као и објављивање свих поднесака стечајног управника и учесника у поступку са свим прилозима на јавном порталу надлежног привредног суда.

Ипак, и поред наведеног, а с обзиром на значај и специфичности поступка стечаја који захтева највиши ниво транспарентности и приступа информацијама од јавног значаја, у анализи смо указали на недостатке ових прописа који могу и морају бити исправљени, у циљу још веће транспарентности и приступа информацијама од јавног значаја у предметној области. При томе, као што је речено у уводном делу анализе, говоримо о транспарентности у ширем значењу тог појма. У том смислу измене, предложене конкретним препорукама Агенције, потребно је унети не само у циљу формалног омогућавања или поједностављења учесницима поступка и заинтересованим лицима да се упознају са током поступка стечаја, већ и у циљу суштинског омогућавања наведеног. Уношењем у анализиране акте измена које ће ове акте и самим тим читав поступак стечаја учинити разумљивим, јасним, регулисаним на целовит начин, односно једном речју правно кохерентним и приступачним јавности, ствара се здрав основ за суделовање свих субјеката у поступку стечаја и даје се или увећава могућност да остваре своја права и испуне своје обавезе које из њега проистичу.

Истовремено, поред могућности утицаја на ниво остваривања права и обавеза субјеката поступка стечаја и заинтересованих лица, откривени фактори ризика представљају и додатну опасност. У питању је опасност од извршења конкретних кривичних дела, формулисаних у анализи у виду ризика од корупције, до којих постојање фактора ризика у конкретном случају може довести.

Имајући у виду обе наведене опасности, несумњив је значај измене прописа којима је регулисана област стечаја, те у том смислу предлажемо отклањање уочених недостатака.

ДИРЕКТОР

Драган Сикимић