

Мишљење о Предлогу закона о изменама и допунама Закона о стечају

1. Уводне напомене

Влада Републике Србије усвојила је на седници одржаној 4. августа 2017. године Предлог закона о изменама и допунама Закона о стечају (у даљем тексту: Предлог закона) и упутила га Народној скупштини на разматрање по хитном поступку, уз образложење да је разлог за хитно поступање имплементирање нових решења у што краћем року.

Према образложењу, Предлогом закона задржане су одредбе које су за циљ имале спречавање злоупотреба, односно искључење могућности корупције, али су истовремено додатно унапређене и уведене нове, чиме се, како се наводи, остало на смеру одлучног спровођења борбе против корупције и спречавања злоупотреба. Како је истакнуто, транспарентност стечајног поступка је у потпуности задржана као једно од водећих начела, али је и унапређена изменама и допунама којима се за учеснике у стечајном поступку предвиђа низ права и обавеза и додатно уређује процедура, посебно у поступку расправљања о плановима реорганизације. Додатно, учешће овлашћених проценитеља, односно судских вештака одговарајуће струке, уведено је као обавеза у циљу доказивања вредности имовине стечајног дужника, а посебно заложене имовине и вредности заложног права.

2. Стратешки документи и предлози за измене и допуне

Измене прописа који регулишу стечај од значаја су за спречавање корупције, што је препознато и приликом доношења Националне стратегије за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године и пратећег Акционог плана. Поред осталог, Ревидираним акционим планом за спровођење Националне стратегије, који је Влада усвојила у јуну 2016. године, предвиђено је да се након спроведене анализе ризика корупције у прописима који регулишу област стечаја измене Закон о стечају и Закон о Агенцији за лиценцирање стечајних управника, тако што ће се отклонити недостаци који омогућавају корупцију. Посебно је напоменуто да је потребно прецизирати начин формирања редова поверилаца; вештачење вредности имовине (са и без терета); увести законску обавезу стечајног управника да анализира пословање стечајног дужника пре покретања стечаја, утврди разлоге који су довели до стечаја и о томе обавести повериоце подношењем детаљног извештаја, те прецизирати већа овлашћења скупштине поверилаца за смену стечајног управника.

Предлог закона садржи значајне новине, које би требало да допринесу ефикаснијем спровођењу стечајног поступка и побољшању намирења поверилаца. Међутим, Предлогом закона нису обухваћене све измене поменуте у Ревидираном акционом плану, као и оне које су од значаја за отклањање ризика корупције у овој области. На пример, предложеним изменама и допунама није обухваћено прецизирање већих овлашћења скупштине поверилаца за смену стечајног управника, као и предвиђање обавезе стечајног управника да изврши анализу пословања стечајног дужника за одређени временски период пре покретања стечаја – на пример, за период од пет година.

С друге стране, Предлогом закона нису обухваћене ни потребне измене у делу који се тиче именовања стечајног управника и вршења стручног надзора над његовим радом. Конкретно, чланом 20. став 2. Закона предвиђено је да се избор стечајног управника врши методом случајног одабира са листе активних стечајних управника за подручје надлежног суда, коју суду доставља организација надлежна за вођење именика стечајних управника. Иако је значајно што је изменама Закона из 2014. године избрисан изузетак да стечајни судија може изабрати стечајног управника са листе, уколико делатност стечајног дужника, сложеност случаја или потреба за специфичним искуством стечајног управника то захтева, сматрамо да

је у циљу додатног сужавања простора за настанак злоупотреба приликом именовања стечајних управника потребно прописати да је стечајни судија дужан и да води рачуна о томе да појединачни стечајни управник нема више од једног стечајног предмета, односно да тек по окончању предмета може добити нови предмет у рад. Додатно, у члану 21. став 1. Закона потребно је прецизирати која су то кривична дела која, у случају да за њих неко лице буде осуђено, то лице чине недостојним за обављање послова стечајног управника. Напомињемо да у нашем законодавству постоје решења где се наводе кривична дела која, у случају да за њих неко лице буде осуђено, то лице чине недостојним за обављање одређених послова (на пример, Закон о јавном бележничтву).

Према члану 22. Закона, Агенција за лиценцирање стечајних управника именује се за стечајног управника у поступку спровођења стечаја над правним лицем са већинским јавним или друштвеним капиталом. Закон предвиђа да се у поменутом случају не примењују одредбе које се односе на *случајни одабир управника*, лиценцу и услове који су предвиђени за издавање лиценце за лица која обављају послове стечајног управника, као и стручни надзор, који, иначе, за остале стечајне управнике врши управо Агенција. Дакле, у поступку спровођења стечаја над правним лицем са већинским јавним или друштвеним капиталом, суд је дужан да за стечајног управника именује Агенцију за лиценцирање стечајних управника, односно не може утицати на то која су то лица и проверавати да ли та лица испуњавају услове за лиценцу. Имајући у виду наведено, постојећим нормативним оквиром нису прописани механизми надзора над радом Агенције за лиценцирање стечајних управника по питању обављања послова стечајног управника, нити су уређени однос између Агенције и лица која у оквиру ње обављају послове стечајног управника, као и питање управљања сукобом интереса у овој области. У циљу отклањања ових недостатака, неопходно је изменама и допунама Закона уредити поменута питања.

Чланом 26. Закона, који се односи на вршење стручног надзора, није уређено које неправилности у раду стечајног управника представљају лакше, а које теже повреде дужности, већ је предвиђено да ће то ближе прописати министар. Како би се отклонио овај недостатак, препорука је да се изменама и допунама овог закона или Закона о Агенцији за лиценцирање стечајних управника у делу који се тиче повреда дужности и изрицања мера стечајним управницима, прецизно одреде, по узору на решења прописана члановима 107. до 109. Закона о државним службеницима, које су то лакше, а које теже повреде дужности стечајног управника.

Предлогом закона предвиђено је учешће овлашћених проценитеља, односно судских вештака одговарајуће струке, као обавеза у циљу доказивања вредности имовине стечајног дужника, а посебно заложене имовине и вредности заложног права. Предложеним изменама и допунама међутим, нису прописани било какви критеријуми у погледу избора овлашћених проценитеља, односно мере којима би се обезбедило равномерно распоређивање проценитеља у овим предметима, па је препорука да се ове одредбе, у том смислу, допуне.

Поједине одредбе Предлога закона садрже ризике корупције, који се, пре свега, односе на давање широких дискреционих овлашћења стечајном судији за одлучивање о одређеним питањима. Конкретно, чланом 38. став 12. предвиђено је да стечајни судија *може разрешити члана одбора поверилаца уколико не извршава обавезе прописане овим законом или уколико је изабран супротно одредбама овог закона*. Према члану 133а став 2, стечајни судија *може решењем, на образложени предлог стечајног управника, продужити рок* у којем је стечајни управник дужан да сваки део имовине који је предмет разлучног, односно заложног права понуди на продају једном за највише шест месеци, *ако за одлагање продаје постоје*

нарочито оправдани разлози. На крају, чланом 159б прописано је да током претходног поступка стечајни судија *може*, на захтев заинтересованог лица или по службеној дужности, ангажовати овлашћена стручна лица (проценитеље, вештаке или ревизоре) у циљу утврђивања тачности података из унапред припремљеног плана реорганизације, односно да *може* одредити меру спречавања промене финансијског и имовинског положаја стечајног дужника. У свим овим случајевима стечајни судија има могућност (не обавезу) да без јасно одређених критеријума донесе наведене одлуке. У циљу ограничења широких дискреционих овлашћења стечајног судије, препорука је да се ове одредбе измене тако што ће се јасно одредити у којим ситуацијама ће стечајни судија, без изузетка, бити дужан да разреши члана одбора поверилаца; да продужи рок у којем је стечајни управник дужан да сваки део имовине који је предмет разлучног, односно заложног права понуди на продају; да ангажује овлашћена стручна лица (проценитеље, вештаке или ревизоре) у циљу утврђивања тачности података из унапред припремљеног плана реорганизације, те да одреди меру спречавања промене финансијског и имовинског положаја стечајног дужника.

Чланом 65. Предлога закона предвиђено је да ће се подзаконски акти донети на основу овлашћења из Закона ускладити са предложеним изменама и допунама у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона. С обзиром на то да је без благовременог усаглашавања подзаконских аката са предложеним изменама и допунама онемогућено потпуно и адекватно спровођење одредаба Предлога закона, неопходно је да то усаглашавање буде извршено у краћем року од предвиђеног.

3. Закључак

Предлог закона садржи значајне новине, које би требало да допринесу ефикаснијем спровођењу стечајног поступка и побољшању намерења поверилаца. Међутим, Предлогом закона нису обухваћене све измене поменуте у Националној стратегији за борбу против корупције и Ревидираном акционом плану за њено спровођење, као и оне које су од значаја за отклањање ризика корупције у овој области. Поред тога, поједине одредбе Предлога закона садрже ризике корупције, који се, пре свега, односе на давање широких дискреционих овлашћења стечајном судији за одлучивање о одређеним питањима.

Агенција за борбу против корупције сматра да би отклањање идентификованих недостатака додатно допринело стварању адекватног правног оквира у области стечаја, као и остварењу циљева из стратешких докумената за борбу против корупције.

Београд, 16. август 2017. године