

## **Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о изменама и допунама Закона о стечају**

### **I Општа процена ризика корупције**

Министарство привреде је припремило и објавило Нацрт закона о изменама и допунама Закона о стечају (у даљем тексту: Нацрт закона), поводом којег је у току јавна расправа.

Уз Нацрт закона није објављено образложење, што отежава разјашњење поједних предложених решења.

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 Акционог плана за њено спровођење. Наиме, један од циљева ове стратегије јесте отклањање ризика корупције у прописима којима се уређује поступак и контрола приватизације, реорганизације и стечаја предузећа са државним и друштвеним капиталом. Имајући у виду наведено, Акционим планом за спровођење Националне стратегије предвиђено је да се након спроведене анализе ризика корупције у прописима који регулишу ове области, између осталог, измене Закон о стечају и Закон о Агенцији за лиценцирање стечајних управника, тако што ће се отклонити недостаци који омогућавају корупцију у поступку стечаја. Посебно је напоменуто да је потребно прецизирати начин формирања редова поверилаца и вештачење вредности имовине; 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; брисати изузетак да стечајни судија може изабрати стечајног управника; прецизирати већа овлашћења скупштине поверилаца за смену стечајног управника и прецизирати овлашћења и поступке у којима учествује Агенција за приватизацију.

Агенција за борбу против корупције нема сазнања да је изради Нацрта закона претходила анализа ризика корупције у прописима, на начин који је предвиђен Акционим планом, а предложеним решењима нису обухваћене све наведене потребне измене које су од значаја за отклањање ризика корупције у овој области.

Прецизније, Нацртом закона обухваћене су измене које се односе на брисање изузетка да стечајни судија може изабрати стечајног управника, као и делимично измене које се односе на исплатне редове стечајних поверилаца.

Нацртом закона нису обухваћене измене које се односе на прецизирање већих овлашћења Скупштине поверилаца за смену стечајног управника, нити се, за разлику од претходне верзије, предвиђа обавеза стечајног управника да изврши анализу пословања стечајног дужника за период од пет година пре покретања стечаја. Такође, Нацртом закона није предвиђено да су сви извештаји стечајног управника јавни документи који се објављују у електронском облику.

У погледу уочене потребе да се изменама Закона о стечају прецизирају овлашћења и поступци у којима учествује Агенција за приватизацију, утисак је да то одредбама Нацрта закона није учињено у довољној мери. Наиме, једино је одредбом члана 39. Нацрта закона предвиђено да је Агенција овлашћена да у име правног лица које је у већинској државној или друштвеној својини поднесе унапред припремљен план реорганизације, те да, у том случају, она не може бити именована за независно стручно лице које ће пратити спровођење плана.

Поред наведеног, указујемо да, иако је то значајно, Нацртом закона нису допуњене одредбе којима се одређује која се лица сматрају повезаним лицима, нити су одређени обавезни елементи

процене вредности стечајног дужника, коју је стечајни управник дужан да изврши пре него што изложи продаји дужника као правно лице.

Према Нацрту закона, министар ће одређена питања регулисати подзаконским актом, иако би та питања требало уредити законским одредбама. Конкретно, предвиђено је да ће министар ближе прописати које неправилности у раду представљају лакше, а које теже повреде дужности стечајног управника. Поред тога, Нацртом закона није одређено у ком року је министар дужан да донесе поменути акт, као и акт којим ће ближе прописати изглед, образац и садржину легитимације стечајног управника.

На крају, завршном одредбом Нацрта закона прописано је да овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, *осим одредбе члана 10. овог закона која се примењује од 1. октобра 2014. године*, иако је нејасно који је разлог за одлагање почетка примене поменуте одредбе.

## **II Процена ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона**

У овом делу мишљења налази се приказ ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона који се тичу употребе недовољно прецизних формулација, постојања правних празнина, употребе појмова који нису дефинисани Нацртом закона, погрешног упућивања и неусаглашености појединих одредаба Нацрта закона.

### **Члан 1.**

Овај члан односи се на измену члана 10. став 3. Закона. Предвиђено је да се огласи, решења и други акти суда, на дан доношења, објављују на огласној и електронској огласној табли суда, а 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 одговарајући начин* уколико тај регистар нема своју интернет страну. Имајући у виду да је формулација на *други одговарајући начин* недовољно прецизна, препорука је да се одредбама Нацрта закона прецизира како ће, у случају да регистар нема своју интернет страну, бити објављени наведени документи.

### **Члан 3.**

Одредбе овог члана тичу се измене члана 20. Закона. Конкретно, прописује се брисање става 3. којим је било предвиђено да изузетно стечајни судија може изабрати стечајног управника са листе, уколико делатност стечајног дужника, сложеност случаја, или потреба за специфичним искуством стечајног управника то захтева. Међутим, Нацрт закона не предвиђа измену досадашњег става 4. овог члана, у којем је, између осталог, наведено да се у претходном стечајном поступку привремени стечајни управник именује решењем стечајног судије на начин из одредбе става 3, која се сада брише. Имајући у виду наведено, ради усаглашавања, Нацртом закона потребно је изменити и одредбу досадашњег става 4. овог члана.

### **Члан 4.**

Овим чланом мења се члан 21. Закона. Указујемо да би требало изменити одредбу члана 21. став 1. тачка 1. Закона, тако што ће се 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. Као пример можемо навести Закон о јавном бележничтву.

#### **Члан 5.**

Одредбе овог члана односе се на измену члана 23. Закона. Између осталог, предвиђено је брисање става 8, који се односи на рок за подношење захтева за издавање лиценце. По нашем мишљењу, ово питање би требало уредити законским одредбама, па је препорука да се, уместо брисања, евентуално измени одредба став 8. овог члана.

С друге стране, иако Нацртом закона није предвиђена измена одредбе става 3, истичемо да би ову одредбу, исто као у случају члана 21. став 1. тачка 1, требало изменити тако што ће се 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. Поред тога, било би значајно да се одредбама овог члана додатно прецизирају и допуне услови за добијање лиценце за обављање послова стечајног управника.

#### **Члан 6.**

Овим чланом мења се члан 26. Закона, који се односи на стручни надзор. Како је наведено, повреде дужности стечајног управника могу бити лакше или теже повреде дужности. У случају лакше повреде могу се изрећи опомена, јавна опомена и новчана казна, док се у случају теже повреде дужности могу изрећи јавна опомена, новчана казна и мера одузимања лиценце. Међутим, одредбама Нацрта закона није уређено које неправилности у раду стечајног управника представљају лакше, а које теже повреде дужности, већ је предвиђено да ће то ближе прописати министар. Имајући у виду да би питање поделе на лакше и теже повреде дужности стечајног управника требало детаљније уредити законским одредбама, препорука је да се одредбе овог члана, у том смислу, допуне.

#### **Члан 7.**

Одредбама овог члана мења се члан 27. Закона. Између осталог, наводи се да је стечајни управник дужан да састави извештај о економско-финансијском положају стечајног дужника, који ће доставити овлашћеној организацији. Међутим, одредбама Нацрта закона није детаљније уређено шта би требало да садржи овај извештај, па је препорука да се то учини.

С друге стране, за разлику од претходне верзије Нацрта закона, изменама овог члана није обухваћено увођење обавезе стечајног управника да изврши анализу пословања стечајног дужника за период од пет година пре покретања стечаја, као и то да сви извештаји стечајног управника буду јавни документи који се објављују у електронском облику. Наведене мере су, по нашем мишљењу, значајне са становишта транспарентности и спречавања корупције. Имајући у виду наведено, сматрамо да би требало размотрити могућност да се изменама одредаба овог члана обухвате и поменуте измене.

#### **Члан 9.**

Овај члан односи се на измену члана 29. Закона. Према новом ставу 2, стечајни управник је дужан да тромесечне извештаје о току стечајног поступка и о стању стечајне масе, између осталог, достави овлашћеној организацији електронским путем, која је дужна да извештаје *одмах по достављању* објави на својој интернет страни. Имајући у виду да формулација *одмах по достављању* није довољно прецизна, сматрамо да би било сврсисходније прописати рок у којем ће овлашћена организација бити дужна да објави ове извештаје.

#### **Члан 13.**

Овим чланом предвиђена је измена члана 39. Закона. Како је наведено, ако председник одбора поверилаца у року од 15 дана од дана добијања предлога више од половине чланова одбора не закаже седницу одбора поверилаца, предлагачи *могу да закажу седницу одбора поверилаца, предложе дневни ред*. По нашем мишљењу, ову одредбу је потребно допунити тако што ће се

предвидети да су, поред наведеног, предлагачи овлашћени и да одреде новог председника одбора.

#### **Члан 14.**

Одредбама овог члана мења се члан 41. Закона. Новим ставом 2. прописано је да се извештаји стручних лица, која ангажују чланови одбора поверилаца, достављају *без одлагања* осталим члановима одбора, стечајном судији, стечајном управнику и овлашћеној организацији. Поред тога, предвиђено је и да је стечајни управник дужан да ангажованом стручном лицу, *без одлагања*, омогући потпун приступ и увид у пословне књиге, рачуноводствене исправе и другу релевантну документацију стечајног дужника. Ову одредбу је потребно прецизирати тако што ће се, уместо употребе формулације *без одлагања*, навести да се истог дана или у прописаном року достављају извештаји стручних лица, која ангажују чланови одбора поверилаца, односно да се ангажованом стручном лицу омогућава потпун приступ и увид.

#### **Члан 19.**

Овај члан односи се на измену члана 61. Закона. Између осталог, у ставу 4. наведено је да стечајни судија *може* решењем, против којег није дозвољена жалба, наложити стечајном дужнику, као и лицима из ст. 1. и 2. овог члана да, у одређеном року, предају извештај о економско-финансијском стању стечајног дужника, изјаве о имовини у смислу Закона о извршењу и обезбеђењу, *као и све друге изјаве и изјашњења за које стечајни судија оцени да су релевантни за даљи ток поступка*. По нашем мишљењу, овом одредбом стечајном судији су пружена широка дискрециона овлашћења. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба прецизира и да се јасније одреди у којим случајевима ће стечајни судија донети наведено решење.

#### **Члан 22.**

Овим чланом предвиђено је брисање дела одредбе члана 93. став 4. Закона у којој је наведено да стечајни судија, на писмени захтев разлучног повериоца, *може да донесе* одлуку о укидању или условљавању мера обезбеђења или забране извршења или намирења у односу на имовину која је предмет разлучних права, ако: стечајни дужник или стечајни управник нису на адекватан начин заштитили предметну имовину која је предмет разлучног права, тако да је њена безбедност изложена ризику, као и уколико се вредност предметне имовине смањује, а нема друге могућности да се обезбеди примерена и ефикасна заштита од смањења вредности имовине. Уместо тога, по предложеном решењу, стечајни судија наведену одлуку *може да донесе* ако је вредност предметне имовине мања од износа обезбеђеног потраживања тог повериоца, *а предметна имовина није од кључног значаја за реорганизацију*. Указујемо да је, по нашем мишљењу, ова одредба и даље преширока и да је потребно додатно прецизирати и појаснити у којим ситуацијама ће стечајни судија донети одлуку о укидању или условљавању мера обезбеђења или забране извршења или намирења у односу на имовину која је предмет разлучних права.

#### **Члан 23.**

Одредбама овог члана мења се члан 111. Закона. Новим ставом 7. прописано је да је поверилац који је пријавио потраживање у стечајном поступку дужан да у пријави потраживања наведе и да ли постоје јемци за обавезу стечајног дужника, као и да о поднетој пријави потраживања *благовремено* обавести јемце. Сматрамо да би у овој одредби требало одредити рок у којем је поверилац дужан да о поднетој пријави потраживања обавести јемце и прецизирати на који начин ће поверилац то учинити.

### **Члан 31.**

Овим чланом мења се члан 124. Закона тако што се додају нови ставови 2. и 3, којима се прецизира шта се сматра правним послом, односно правном радњом стечајног дужника без накнаде или уз незнатну накнаду. Иако су наведене измене значајне, чини се да је потребно допунити и одредбу става 1, којом се уређује када се може побијати правни посао, односно правна радња стечајног дужника без накнаде, или уз незнатну накнаду, те предвидети солидарну одговорност сауговорача за обавезе стечајног дужника проистекле из правног посла или правне радње које се побијају, до висине имовинске користи коју је сауговорач остварио или омогућио другом лицу.

### **Члан 36.**

Овим чланом додају се чланови 149а, 149б и 149в Закона, којима се поново регулише *аутоматски стечај*. Уставни суд је у својој одлуци од 12. јула 2012. године, која је објављена у „Службеном гласнику РС“, бр. 71/2012 од 25. јула 2012. године, утврдио да одредбе чланова 150-154. Закона, којима је раније био регулисан *аутоматски стечај*, нису у сагласности са Уставом. Указујемо на то да би требало водити рачуна о томе да се у образложењу наведене одлуке Уставног суда напомиње и да је прописивањем да се обавештење из члана 150. став 1. овог члана о правним лицима која су обуставила сва плаћања у непрекидном трајању од најмање годину дана, које доставља организација која спроводи поступак принудне наплате судовима надлежним за спровођење стечајног поступка, само објављује у једном високотиражном дневном листу и на интернет страници, (али не и доставља) повериоцима стечајног дужника, што има за последицу да стечајни судија по пријему обавештења, по службеној дужности доноси решење о покретању претходног стечајног поступка у коме се утврђује и постојање правног интереса повериоца за спровођење стечајног поступка, чини повреда права на правично суђење и права на једнаку заштиту права и на правно средство (члан 32. став 1. и члан 36. Устава).

### **Члан 37.**

Одредбе овог члана односе се на измене члана 156. Закона. Између осталог, у ставу 1. тачка 10. прецизира се да независно стручно лице, које је задужено да прати спровођење плана реорганизације у интересу свих поверилаца који су њиме обухваћени, не може бити лице које ради или које је повезано са стечајним дужником у смислу овог закона, као ни привремени стечајни управник. Иако је поменуто прецизирање корисно, указујемо да би, по нашем мишљењу, ову одредбу требало допунити тако што ће се навести да ово лице не може бити ни лице које ради, или које је повезано са неким од поверилаца.

### **Члан 38.**

Овим чланом мења се члан 157. Закона. Досадашњим ставом 3. прописује се да је подносилац плана реорганизације дужан да план реорганизације поднесе органу надлежном за заштиту конкуренције, ради прибављања мишљења да ли су предвиђене мере у супротности са законом којим се уређује заштита конкуренције, у случају да се планом предвиђа конверзија потраживања у капитал и да се план реорганизације односи на велико правно лице у складу са законом којим се уређују критеријуми за разврставање и граничне вредности. Сматрамо да би ову одредбу требало прецизирати и навести да рочиште за разматрање плана реорганизације и гласање од стране поверилаца не може бити одржано пре достављања мишљења органа надлежног за заштиту конкуренције у предвиђеном року, односно пре истека тог рока.

### **Члан 40.**

Одредбе овог члана тичу се измене члана 159. Закона. Новим ставом 1. прописано је да се решење о покретању претходног *стечајног* поступка за испитивање испуњености услова за

отварање поступка стечаја у складу са унапред припремљеним планом реорганизације доставља овлашћеној организацији и организацији надлежној за вођење регистра привредних субјеката, ради објављивања односно евидентирања. Имајући у виду да се ради о претходном поступку за испитивање испуњености услова за отварање поступка стечаја у складу са унапред припремљеним планом реорганизације, потребно је брисати реч *стечајног*.

#### **Члан 41.**

Овим чланом мења се члан 160. Закона. У измењеном ставу 2. врши се погрешно упућивање на одредбу члана 15. став 3. тачка 6. овог Закона, иако се ради о одредби члана 156. став 3. тачка 5. Закона.

#### **Члан 42.**

Овај члан односи се на измену члана 165. Закона. Новим ставом 11. предвиђено је да се даном почетка примене плана реорганизације сматра дан одређен планом реорганизације, *с тим да тај дан не може бити пре дана правноснажности решења о потврђивању плана реорганизације*. По нашем мишљењу, потребно је одредити и који је најкаснији рок од дана правноснажности решења о потврђивању плана реорганизације, у којем се може отпочети са применом овог плана. У том смислу, сматрамо да је ову одредбу потребно допунити и прописати рок у којем се може отпочети са применом плана реорганизације.

#### **Члан 46.**

Овим чланом се, између осталог, додаје нови члан 174а, који се односи на искључиву међународну надлежност. Ставом 1. предвиђа се да је суд Републике Србије искључиво надлежан за покретање, отварање и спровођење стечајног поступка против стечајног дужника чије је средиште главних интереса на територији Републике Србије, као и да је исти суд искључиво међународно надлежан и за све спорове који произлазе из стечајног поступка *и који су блиско повезани са њим*. Напомињемо да је формулација *који су блиско повезани са њим* недовољно прецизна и подложна различитим тумачењима. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова формулација измени и прецизира.

### **III Закључак**

Предложеним решењима нису обухваћене све потребне измене, које су наведене у Националној стратегији и Акционом плану за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције.

Поред наведених недостатака, Нацрт закона садржи и ризике корупције који се односе на прописивање да ће министар одређена питања регулисати подзаконским актом, иако би та питања требало уредити законским одредбама, недостатак прелазних и завршних одредаба којима би било уређено у ком року је министар дужан да донесе подзаконске акте, употребу недовољно прецизних формулација, постојање правних празнина, употребу појмова који нису дефинисани Нацртом закона, погрешно упућивање и неусаглашеност појединих одредаба.

Отклањање наведених недостатака и ризика корупције из Нацрта закона би, по нашем мишљењу, допринело стварању одговарајућег правног оквира и отклањању, односно смањењу, ризика корупције у области стечаја.