

## PUT DO REORGANIZACIJE

UDRUŽENJE Učitelj neznanica i njegovi komiteti od 2013. godine realizuje projekt *Pravna pomoć radnicima i malim akcionarima u slučajevima političke zloupotrebe pravosuđa zarad ekonomskih interesa*. Kao što mu naziv kaže, projekt je pokrenut kako bi osnažio radničke borbe u eri privatizacije. Krajem 2014. godine započeli smo rad na nacrtu zakona o stečaju i reorganizaciji na osnovu iskustava projekta i radničkih borbi koje je projekt podržao. U radu na nacrtu su učestvovali članovi Učitelja neznanice, tima projekta *Pravna pomoć radnicima i malim akcionarima* i aktivisti radničkih grupa koje učestvuju u ovom projektu. Nacrt zakona, koji smo završili avgusta 2015. godine, možete preuzeti na sajtu Učitelja neznanice [www.uciteljneznalica.org](http://www.uciteljneznalica.org). Od septembra do novembra prošle godine organizovali smo četiri sesije javne rasprave o nacrtu zakona o stečaju i reorganizaciji, u kojima je učestvovali brojni stručnjaci, predstavnici partnerskih radničkih grupa, sindikata i političkih stranaka. Snimke ovih razgovora možete pogledati na youtube kanalu Učitelja neznanice <https://www.youtube.com/user/radnickodrustvo>. U ovom i narednom broju predstavljamo obrazloženje nacrtu zakona o stečaju i reorganizaciji usaglašeno sa zaključcima do kojih smo došli tokom javne rasprave. Pozivamo vas da se upoznate sa tekstom nacrtu i sa argumentima iznetim u javnoj raspravi, da razmisljate o drugaćijem normativnom okviru, koji bi podržao preduzetništvo, rad i kreativnost, i da nam se javite sa svojim komentarama. [info@uciteljneznalica.org](mailto:info@uciteljneznalica.org)

# NACRT ZAKONA O STEČAJU I REORGANIZACIJI

## O B R A Z L O Ž E N J E

### 1. Pravni osnov za donošenje zakona

Pravni osnov za donošenje zakona sadržan je u odredbi člana 97. stav 1. tačke 2, 7. i 8. Ustava Republike Srbije, prema kojem Republika Srbija, između ostalog, uređuje i obezbeđuje postupak pred sudovima i drugim organima, uređuje i obezbeđuje svojinske i obligacione odnose i zaštitu svih oblika svojine i uređuje sistem u oblasti radnih odnosa, zaštite na radu, zapošljavanja, socijalnog osiguranja i drugih oblika socijalne sigurnosti i druge ekonomske i socijalne odnose do opštег interesa.

### 2. Razlozi za donošenje zakona

#### - Nepovoljan položaj malih i srednjih preduzeća i preduzetnika u privrednom i političkom ambiju Srbije

Naplata potraživanja je već decenijama jedan od najozbiljnijih problema stabilnosti privrede u Srbiji, koji naročito pogoda one najranjivije – mala i srednja preduzeća, odnosno manjom domaćem preduzetnikom. Imajući u vidu da Srbiji od početka tranzicije u kapitalizam nedostaje celovit koncept integralnog razvoja preduzetništva i unapređenja konkurenčnosti privrede, i da sve strategije privrednog razvoja u proteklih petnaest godina konstantno zanemaruju domaće preduzetničke potencijale i resurse (dok u isto vreme „i kapom i šakom“ podstiču inozemne poslovne projekte koji nemaju bitnijeg uticaja na privredni razvoj), a da je institucijski okvir za subvizijsanje monopolija i sprečavanje pranja novca nedovoljno efikasan da spreči samovoljni krapnici i skrivanje njegovih interesova i mehanizma pomoći kojih se ti interes ostvaruju, ako se na to dođa i činjenica da najranjiviji učesnici u privrednom životu ne mogu da računaju čak ni da će naplatiti ono što prodaju, pravo je čudo da u Srbiji upršte imamo mala i srednja preduzeća i kakve predstavničke aktivnosti.

Druge rečima, mali i srednji preduzetnici u Srbiji su ugroženi i kao poverioci, i kao dužnici – sa jedne strane, konkurenčni iz redova „krupnih igrača“ mogu zloupotrebom dominantnog položaja da ih gurnu u stečaj tako što im neće platiti preuzetu robu ili usluge, a da se nikada čak i ne sazna pozadina propadanja; sa druge strane postupak stečaja im ne pruža adekvatne mogućnosti za reorganizaciju i novi početak.

Republika Srbija je, za proteklih desetak godina nekoliko puta menjala i dopunjivala zakone koji regulišu stečaj, sa ciljem da unapredi zaštitu poverilaca i naplatu potraživanja. Ni jedna od ovih promena nije ispunila proglašeni cilj – naplatu potraživanja je i dalje goruci problem stabilnosti privrede, jer je koncept stečaja postavljen tako da uz najdosledniju primenu zakona stečaj može dovesti jedino do „pravčićnog“ komandiranja ostataka onoga što je nekada bila poslovna celina.

Neodrživ je sistem u kom privredna društva lako prestaju samovoljno pojedinaca, ili države, dok su poverioci u čijem se interesu stečaj nominalno vodi potpuno nemotivisani, ili čak obeshrabreni da se u njega uključe. Takvo stanje ne predstavlja realnu sliku stanja privrednog društva u stečaju.

Iza važećeg Zakona o stečaju očigledno ne stoji politika koja ima za cilj da unapredi preduzetništvo, odnosno da ga zaštitи od samovolje monopolista.

#### - Nepovoljni uslovi za reorganizaciju i favorizovanje bankrota u stečaju

Važeći koncept stečajnog postupka je osmišljen i organizovan na način koji podstiče prodaju imovine i bankrot, odnosno gašenje stečajnog dužnika kao privrednog subjekta, a obeshrabruje reorganizaciju – uprkos tome što praksa pokazuje da je kolektivno namirenje stečajnih poverilaca kroz prodaju dužnika iz bankrota gotovo uvek manje povoljno nego ako bi se potraživanja isplaćivala kroz reorganizaciju, te uprkos činjenici da opstanak dužnika kao privrednog subjekta znači opstanak radnih mesta, poslovne aktivnosti, dobavljača, kupaca, odnosno da donosi višestruku korist za stabilnost privrede i čitavo društvo.

Uprkos svim prednostima, reorganizacija je u važećem sistemu eksces, za šta je pre svega odgovoran zakonodavac.

Planove reorganizacije i unapred pripremljene planove reorganizacije u Srbiji danas skoro isključivo podnose vlasnici dužnika, a vrlo retko poverioci ili stečajni upravnici. Ovakva praksa je već sama po sebi problematična, budući da preduzeća najčešće i odlaze u stečaj zbog grešaka menadžmenta, pa se mora-

Izdavač:

Učitelj neznanica i njegovi komiteti

Urednik:

Ivan Zlatić

Dizajn i prelom:  
Matija Medenica

donator:



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO • OPEN SOCIETY FOUNDATION

partneri:



Savez za radničko društvo

# za samoobrazovanje Riten privredna pitanja

[uciteljneznalica.org](http://uciteljneznalica.org)



Imenovati TO ratom

Nacrt zakona otvara maksimalne mogućnosti za reorganizaciju dužnika i njegov opstanak kao privrednog subjekta i potpuno iskoriscenje znanja i iskustava potencijalnih nosilaca ili oslonaca reorganizacije – radnika, dobavljača i kupaca, vlasnika dužnika i stečajnih upravnika. Češća i uspešnija reorganizacija nego u prethodnom periodu, odnosno pribegavanje bankrota samo u situaciji kada zaista ne postoji alternativa, doveće pre svega do potpunje kolektivne naplate stečajnih poverilaca. Uz podršku državnih institucija i izmenе privrednih i bankarskih propisa, efekti nacrtu zakona o stečaju i reorganizaciji po stabilnost privrede mogli bi biti enormni.

Najveći generator svih problema na koje smo prethodno ukazali je dominacija izvršne vlasti nad sudom, koja prilazi iz višečinjske tešne povezanost sastavljajućim postupka sa poticanjem privatizacije. Mere koje predlažemo, poput ukidanja funkcije stečajnog upravnika Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika (ALSU), veće uloge stečajnog sudije u postupku stečaja i oduzimanja nadležnosti Vladini ministarstvima u obuci stečajnog sudija, umanjjuje uticaj izvršne vlasti na pravosude u postupku stečaja.

Međutim, biće potrebno još puno vremena i izmena šireg pravnog i ekonomskog ambijenta da bi se otklonile sve negativnosti nastale u periodu u kom je postupak stečaja razumevan i sproveden kao model privatizacije, a Privredni sud igra ulogu Vladine agencije.

### 4. Objasnjenje pojedinačnih rešenja

Nacrt zakona o stečaju i reorganizaciji se u velikoj meri oslanja na važeći Zakon o stečaju i zadržava mnoga njegova rešenja koja su u praksi pokazala dobre efekte u zaštiti interesa stečajnih poverilaca. Ipak i poređ činjenice da je veliki deo teksta zakona ostao nepromenjen u odnosu na Zakon o stečaju, radi se o novom zakonu, a ne o izmenama i dopunama, pre svega zato što je promenjen cilj stečaja. Cilj nacrtu zakona o stečaju i reorganizaciji je **reorganizacija i nastavak rada pravnih lica i najpovoljnije namirenje poverilaca**, a ukoliko reorganizacija nije moguća, sprovodi se bankrot. Klijunske novine odnose se na položaj poverilaca u odnosu na stečajnog upravnika i druge organe stečaja, odnosno unete su promene u nadležnosti organa stečaja i njihovim međusobnim odносima, kao i mere koje ojačavaju nezavisnost Privrednih судova od pritisaka i manipulacija izvršne vlasti.

Najvažnija promena odnosi se na položaj radnika i bivših radnika stečajnog dužnika, nad kojima se primenjuje pozitivna diskriminacija i koji dobijaju mesto odlučivanja u stečaju, prvenstveno po pitanju reorganizacije, i onda kada nisu stečajni poverioci!

Naime, da bi se ispunio jedan od najvažnijih ciljeva ovog nacrtu zakona – maksimalno iskoriscavanje interesa radnika za opstanak njihovih radnih mesta kao potencijal za reorganizaciju preduzeća – neophodne su posebne podsticajuće mere, budući da su tokom privatizacije i sveukupnih promena odnosa u privredi izazvanih privatizacijom radnici godinama bili sistematski isključivani iz procesa donošenja poslovnih odluka, odnosno da su položaj poverilaca u odnosu na stečajnog upravnika i druge organe stečaja ostavljen bez izuzeta poslušno igraju ruke Vlade i pukog izvršioča političke privatizacije. Zato je u svetski gradana Srbija stečaj i danas sinonim za zataščavanje plijeca i uskrštanje prava na rad, na život dostačan čoveku i bilo kakve životne planove. „Privatizacija kroz stečaj“ je efektivno okončana 2015. godine, ostavivši za sobom ne samo uništenje privreda već i potpuno podređenost pravosuda izvršnoj vlasti.

Upokos poboljšanjima koja je doneo Zakon o stečajnom postupku, uslovi za uticaj izvršne vlasti na stečajni postupak i dalje postoje ne samo na političkom, već i na formalno-pravnom nivou. Oni se najviše ogledaju u činjenici da je stečajni postupak hitan, ali nisu hitni postupci drugih državnih organa koji postupaju u konkretnom stečajnom postupku, kao i u drugim postupcima koji su u posrednoj ili neposrednoj vezu sa strankama u stečajnom postupku, odnosno imaju posrednoj ili neposrednoj uticaju na stečajni postupak. Sistem „eve brzine“ omogućava izvršnoj vlasti da utiče na tok i ishod stečajnog postupka preko drugih postupaka.

#### - Pasivan položaj poverilaca

Posebno ozbiljni preprek u najpovoljnijem kolektivnom namirenju poverilaca (ne samo u reorganizaciji, nego i u bankrotu, ako do njega već mora doći), predstavlja pasivan položaj poverilaca u odnosu na stečajnog upravnika, prvenstveno u pogledu potpunog i blagovremenog informisanja poverilaca o toku stečajnog postupka, a samim tim i u pogledu kontrole rada stečajnog upravnika. Ukoliko poverioci nemaju nikakve mehanizme da spreče postupke stečajnog upravnika koje smatraju štetnim, onda je i načelo vodenja stečajnog postupka u interesu poverilaca još jedno „mrto slovo na papiru“.

Položaj radnika stečajnog dužnika kao stečajnih poverilaca je naročito nepovoljan. On je Zakonom o stečaju (Sl. glasnik RS, br. 104/2009, 99/2011 - dr. zakon, 71/2012 - odluka US i 83/2014) delimično popravljen u odnosu na Zakon o stečajnom postupku („Službeni glasnik RS“, br. 84/04 i 85/05), koji je predviđao da bivši radnici ne mogu biti članovi Odbora poverilaca. Ova diskriminacija radnika-poverilaca u odnosu na ostale stečajne poverioci je ublažena Zakonom o stečaju, koji u članu 38. predviđa da radnici mogu imati člana Odbora, ali samo jednog. Premda u manjoj meri nego ranije, i ova odredba je diskriminatorna, jer za ostale kategorije poverilaca ne postoji nikakvo ograničenje učešća u organima stečaja. Diskriminacija u praksi dovodi do toga da radnici-poverioci često ni ne predlažu niti biraju svoje predstavnike u Odbor poverilaca, ili da predstavnici radnika napuštaju Odbor, jer kroz članstvo u ovom telu ne samo da ne mogu da spreče nepovoljne odluke i zaštite svoja prava, nego se još i izlažu opasnosti da od strane svojih kolega bude označeni kao saučesnici u štetnim odlukama o kojima samo nemoćno svedoče.

Poverioci iz redova malih i srednjih preduzeća i preduzetnika, dobavljača i kupaca, iako nisu diskriminirani na isti način kao i radnici, podjednako su nemoćni da kroz organe stečaja zaštite svoje interese od samovolje države, banaka i drugih „krupnih igrača“.

U takvoj situaciji krajnje je nerazumno svaliti sva ovašćenja i odgovornosti za vođenje stečaja u interesu poverilaca na jednu osobu – stečajnog upravnika, koji je i sam preduzetnik, od kog se ne može očekivati kapacitet da odoli svim pritiscima.

Položaj radnika u stečaju je naročito osetljivo socijalno i ekonomsko pitanje ako se ima u vidu da radnici, za razliku od svih drugih stečajnih poverilaca, a naročito banaka i države, najčešće nisu imali ni pristup informacijama o poslovnim politikama i procesima koji su do stečaja doveli, niti mogućnost da na te politike i procese utiču (osim u retkim slučajevima kada su radnici istovremeno i mali akcionari), a snose najčešće posledice stečaja, što dovodi do osećanja nepravde i isključenosti koje može imati nesagledne razorne posledice po čitavo društvo. Umesto da stečaj všeči negativne odnose, treba ga koncipirati kao priliku da se kroz reorganizaciju isprave greške koje su doveli do nesovoljnosti i da se privredni subjekti sačuvaju. Najveći oslonac za takav pristup mogu biti upravo radnici, odnosno njihov interes da sačuvaju radna mesta i njihovo radno iskustvo i znanje o subjektu reorganizacije.

Izmene zakonskih propisa o stečaju od 2009. godine do danas značajno su unapredili položaj radnika u stečaju u smislu prioritete naplate dela njihovih potraživanja i potraživanja po osnovu dopronisa za PIO, ali ni jedna od ovih izmena nije dala radnicima posebnu ulogu u reorganizaciji. Aktivnim učešćem radnika u reorganizaciji povećavaju se izgledi za njen uspeh i za najpovoljnije kolektivno namirenje stečajnih poverilaca, a takođe i podstiče se razvoj preduzetništva i stvaraju uslove za veću stabilnost privrede.

#### 3. Analiza efekata

Pozitivni efekti zakona mogu se u punoj meri iskazati ukoliko ih bude pratila promena drugih propisa, pre svega onih koji regulišu odnose u privredi i privredna društva, bankarski sistem, privatizacija i zaštitu konkurenčije.

Odbacuje se dosadašnje rešenje da se plan reorganizacije ne može podneti nakon donošenja rešenja o bankrotnosti. Članom 35. predviđeno je da nakon pravnosnačnosti rešenja o bankrotnosti poverioci mogu usvojiti plan reorganizacije sve do donošenja rešenja o glavnog debeti, ukoliko da usvajaju plan reorganizacije i da po tom osnovu steknu udele u subjekt reorganizacije, u kom slučaju radnici prenose imaju obavezu da sredstva vrste Fond za razvoj u roku ne dužem od pet godina od dana usvajanja plana reorganizacije. Radnici podnose reči očekuju da se sredstva vrste Fond za razvoj u roku ne dužem od pet godina od dana usvajanja plana reorganizacije.

Plan reorganizacije i UPPR koji podnose radnici i bivši radnici osloboda se obaveze plaćanja nadležnosti u mišljenju koje izdaje organ nadležan za zaštitu konkurenčije i organ nadležan za kontrolu državne pomoći (član 156.).

Odbacuje se dosadašnje rešenje da se plan reorganizacije ne može podneti nakon donošenja rešenja o bankrotnosti. Članom 35. predviđeno je da nakon pravnosnačnosti rešenja o bankrotnosti poverioci mogu usvojiti plan reorganizacije sve do donošenja rešenja o glavnog debeti, ukoliko da usvajaju plan reorganizacije i da po tom osnovu steknu udele u subjekt reorganizacije, u kom slučaju radnici prenose imaju obavezu da sredstva vrste Fond za razvoj u roku ne dužem od pet godina od dana usvajanja plana reorganiz