

**Вера МАРКОВИЋ**  
дугогодишњи судија Врховног суда  
сада адвокат у Београду

## ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ПОВЕРИЛАЦА У РЕСТРУКТУРИРАЊУ

### Резиме

*Одредбе о реструктурирању ушле су у наш правни систем у оквиру Закона о приватизацији (Сл. гласник, бр. 38/2001). Прокламовани циљ је био да се друштвеном предузећу које је оштерећено дуговима пружи могућност да се сјасе сечеја, омогући опорављање истој а за тим изложи продаји методом јавног тендера или аукције. Све по сагласности и под контролом Агенције за приватизацију. Следи питање је: на који начин ће се то извршити. На тај начин што ће повериоци бити сачувани да најлакше своја остваривања, што ће остварити део дугова или се принудно одрећи истој до приватизације. Основано се поставља питање да ли овај институционални доноси владавини права или за повериоце представља угрожавање њихових права и правне сигурности. Закључак је да претходно реструктурирања носе искључиво повериоци и то више принудно него добровољно, па тај институционални представља удар на правну сигурност поверилаца па тиме и на владавину права.*

**Кључне речи:** *повериоци, реструктурирање, оштећени дугови, забрана извршења, продаја, сразмерно намирење.*

Предмет овога рада је правни положај поверилаца у поступку реструктурирања и начин спровођења поступка реструктурирања. Као што је у резимеу речено полазне основе за поступак реструктурирања постављене су у Закону о приватизацији из 2001. год. који је за овај по-

ступак имао неколико чланова (чл. 19, чл. 20 и чл. 23) у оквиру поглавља „Припрема за приватизацију“ са поднасловом „Реструктурирање у поступку приватизације“.

У чл. 19 постављен је циљ реструктурирања који гласи „Реструктурирање у поступку приватизације у смислу овог закона подразумева статусне, односно организационе промене или поравнање из дужничко поверилачког односа и друге промене које се односе на субјект приватизације које омогућавају продају његовог капитала и имовине“.

Чланом 20 прописан је начин реструктурирања односно ко сноси терет реструктурирања и то тако:

- „1) што повериоци могу у целини или делимично отписати главницу дуга, припадајуће камате или друга потраживања,
- 2) повериоци са већинским државним капиталом могу своја потраживања у субјекту приватизације конвертовати у капитал тог субјекта.“

Чланом 23 прописано је шта мора да садржи програм реструктурирања, да га доноси надлежни орган субјекта приватизације уз сагласност већинског повериоца. Већински поверилац је један или више поверилаца чија укупна вредност потраживања већа од 50 % укупног дуга субјекта приватизације. Имајући у виду да највећа дуговања привредна друштва односно друштвена предузећа имају по основу обавеза према државним повериоцима онда је јасно да држава диктира које ће фирме у реструктурирање а које у стечај.

Одредба чл. 20 се односи на добровољни отпис дуга на добровољно одлагање плаћања или пак на добровољно конвертовање дуга у капитал фирме која је у реструктурирању. Међутим, тим чланом утврђена је и принудна обавеза за повериоце. Један сегмент принудног сношења терета реструктурирања на терет поверилаца је тај када већински повериоци пристану на отпуст дела дуга или одлагање или отпис камата па такав програм буде усвојен онда се он принудно примењује и на мањинске повериоце.

Али оно што је најбитније а спроводи се принудно налази се следећој одредби. Одредбом чл. 20 ст. 4 прописано је „да у току спровођења реструктурирања повериоци не могу да предузимају радње ради принудне наплате својих доспелих потраживања“. И то без временског ограничења. Дакле, том одредбом су повериоци ускраћени у праву да своја потраживања из правоснажних и извршних пресуда, које претстављају извршне исправе, могу да наплате принудним путем чиме је обезвређена сврха судских поступака који ионако дуго трају и много коштају.

Том одредбом је на штету поверилаца субјекта у реструктурирању суспендован један системски закон а то је Закон о извршном поступку. Судови су поднете предлоге за извршење у извршном поступку одбацивали, као недозвољене. Наравно да то није допринос правној сигурности и владавини права и да су тиме повериоци принудно стављени у положај да неограничено временски чекају наплату својих потраживања.

Значајнији, па и неповољнији за повериоце је Закон о изменама и допунама Закона о приватизацији (*Службени гласник*, бр. 45/2005) који је ступио на снагу 8. јуна 2005. год. који много детаљније регулише сам поступак реструктурирања али и положај поверилаца субјекта приватизације. Једина повољност је била што је забрана извршења временски ограничена на две године за све субјекте који се реструктурирају после доношења горенаведених новела из 2005. год.

Међутим, то временско ограничење забране извршења није дуго трајало јер је Законом о изменама и допунама Закона о приватизацији из 2007. у одредби чл. 20ж прописано: „Од дана доношења одлуке о реструктурирању до дана доношења одлуке о окончању реструктурирања у поступку приватизације не може се против субјекта приватизације, односно над његовом имовином одредити и спровести извршење нити било која мера поступка извршења ради намирења потраживања.“ Дакле, опет без временског ограничења.

После Закона о изменама и допунама из 2005. и на основу овлашћења из тог новелираног закона донето је више Уредби које се тичу положаја поверилаца у поступку реструктурирања. Тако је донета:

- Уредба о поступку и начину реструктурирања субјеката приватизације (*Сл. гласник*, бр. 52/05),
- Уредба о начину и условима измиривања обавеза субјеката приватизације према повериоцима (*Сл. гласник*, бр. РС 45/06), и
- Уредба о начину и условима измиривања обавеза привредних друштава према повериоцима из средстава добијених од продаје акција привредног друштва у власништву Акциског фонда Републике Србије (*Сл. гласник*, бр. 58/05).

Тиме је потпуно разрађен систем реструктурирања, односно добровољног и принудног сношења терета реструктурирања на терет поверилаца субјекта приватизације.

Суштинске карактеристике тих прописа су у следећем. Реструктурирање у поступку приватизације спроводи се на следећи начин:

- статусним променама, променом правне форме друштва, променом унутрашње организације или другим организационим променама,
- отписом главнице, припадајуће камате или других потраживања, у целини или делимично,
- отпуштањем дуга у целини или делимично ради намиривања поверилаца из средстава остварених од продаје капитала или имовине субјекта приватизације.

При том, одредбама чл. 20 Закона о изменама и допунама Закона о приватизацији је прописана обавеза државних поверилаца да отпусте дуг према субјекту приватизације у целини и своје потраживање намери из средстава остварених продајом капитала или имовине а осталим повериоцима је дата могућност отпуста дуга и намирења на исти начин. Истим чланом у ставу 4 је прописано да остали повериоци који нису отпустили дуг услове и начин намирења свог потраживања намирују од субјекта приватизације као дужника, с тим што се о условима и начину намирења могу споразумети са купцем капитала али не морају, јер Закон није предвидео последицу непотписивања споразума.

Такође треба нагласити да је Уредба о начину и условима измиривања обавеза субјекта приватизације према повериоцима другачије регулисала намирење поверилаца. Том Уредбом је предвиђена обавеза и тих поверилаца да пријаве своје потраживање, поступак по пријави је исти као и по пријави државних поверилаца а чл. 27 Уредбе је прописано да у случају продаје имовине субјекта приватизације и поверилац који није отпустио дуг према субјекту приватизације намирује своје потраживање из продајне цене, равноправно са повериоцем који је отпустио дуг, у складу са уговором који закључује са субјектом приватизације, пре продаје имовине субјекта приватизације.

Према ставу Вишег трговинског суда објављеном у *Биџену судске њраксе* бр. 2/2010 у датој ситуацији несагласности Закона и Уредбе примењују се одредбе Закона. Но, оно што доносе новелиране одредбе Закона о изменама и допунама Закона о приватизацији из 2005. год. у чл. 23а врло је битно за све постојеће али и будуће повериоце. За постојеће та одредба гласи: „Програм реструктурирања донет у складу са овим законом има снагу извршне исправе и сматра се уговором којим се утврђује висина и начин измиривања поверилаца која су у њему утврђена.“ Али се одређује и статус будућих поверилаца кроз став два истог члана који гласи: „Ако се по доношењу програма реструктурирања против субјекта приватизације, односно купца капитала покрене поступак пред надлежним органом, надлежни орган је дужан да у случају кад је потраживање основано, обавезе субјекта приватизације или купца капитала на испла-

ту потраживања на начин предвиђен програмом реструктурирања.“ То значи да у случају да тече судски поступак суд мора донети одлуку у складу са програмом приватизације. Тако је програм реструктурирања постао извршна исправа обавезујућа за суд.

Овај реферат се неће бавити темом нелогичности и правног апсурда када Закон о приватизацији „проглашава програм реструктурирања“ за извршну исправу. То је тема за посебан реферат јер програм реструктурирања кога доноси субјект приватизације не може бити извршна исправа ни по ономе ко га доноси, ни по поступку за доношење ни по својој садржини, будући да не садржи основне елементе које мора да садржи извршна исправа. Али још горе од тога је што се таквој извршној исправи даје јача правна снага у односу на извршну исправу коју је поверилац остварио у регуларном судском поступку, пролазећи све фазе судског поступка односно пролазећи све три судске инстанце. После такве апсурдне правне ситуације поставља се питање каква је правна сигурност поверилаца који имају извршну судску исправу. Најбољи одговор даје сам Закон који суспендује правну важност судске извршне исправе у односу на програм реструктурирања.

То значи да је поверилац узалуд водио судски поступак против субјекта приватизације када у поступку реструктурирања има исти статус као и остали повериоци и не може да наплати своје потраживање. Чак и код намирења поверилац са судском извршном исправом намирује се према чл. 18 став 1 Уредбе о начину и условима измиривања обавеза субјекта приватизације према повериоцима у истој сразмери као и остали повериоци. По тој одредби поверилац намирује своје потраживање из продајне цене у висини сразмерној његовом потраживању у укупним потраживањима свих поверилаца па му је извршна исправа без значаја.

Овом одредбом је још једном суспендована правна сигурност и правна држава јер је једном одредбом закона суспендован један системски закон који чини круну правосудног система. Овим новелираним законом направљена је разлика између државних поверилаца и обичних поверилаца. Када се тиче тзв. државних поверилаца њихов положај је у овој фази неповољнији јер су они обавезни да отпусте дуг према субјекту приватизације у целини и своје потраживање намире из средстава остварених од продаје капитала или имовине субјекта приватизације.

Одредбом чл. 20 Закона о приватизацији прописано је: „у поступку реструктурирања субјекта приватизације јавно предузеће, Пореска управа, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републички завод за здравствено осигурање, Републичка дирекција за робне резерве, Фонд за развој Републике Србије и други републички органи и организације (у даљем тексту: државни поверилац) дужни су да от-

пусте дуг према субјекту приватизације у целини и своје потраживање намире из средстава остварених од продаје капитала или имовине субјекта приватизације. Државним повериоцем сматра се и Агенција за осигурање депозита, санаџију, стечај и ликвидацију банака када врши функцију стечајног односно ликвидационог управника над банкама у стечају односно ликвидацији и када управља у име и за рачун Републике Србије потраживањима Републике Србије по основу ино обавеза.

Када се зна да су све друштвене фирме дужници банака у стечају, дужници фонду Пио и Републичком заводу за здравствено осигурање онда је јасно да држава преко државних поверилаца увек може изгласати реструктурирање чиме се на остале повериоце у ствари реструктурирање принудно уводи.

Још ригорознији за остале повериоце су измене и допуне Закона о приватизацији из 2007. год. (*Сл. гласник*, бр. 123/07). Измењеном одредбом чл. 20 Закона о приватизацији између осталог је прописано: „Ако остали повериоци не отпусте дуг према субјекту приватизације, услове и начин намирења свог потраживања одређују у споразуму са купцем капитала субјекта приватизације.“ Значи, ако не отпусте дуг губе право да се намире из имовине субјекта приватизације, већ се остављају на милост и немилост купцу капитала субјекта приватизације. Тиме су на-терани да отпусте дуг јер ако то не учине положај им је још гори.

На крају, дошли смо до намирења потраживања. Одредбом чл. 20г Закона о приватизацији државни повериоци се намирују из остварених средстава од продаје капитала (не и имовине) субјекта приватизације у висини сразмерној њиховом потраживању у укупним потраживањима свих поверилаца који се намирују из средстава остварених од продаје капитала субјекта приватизације. Остали повериоци се намирују као и ранијим прописом.

Дакле степен намирења зависи од остварених прихода од продаје субјекта. Продају субјекта врши Агенција, без икаквог утицаја поверилаца на ток и цену продаје. Али оно што најтеже погађа повериоце то је одредба чл 20ж која гласи: „од дана доношења одлуке о реструктурирању до дана доношења одлуке о окончању реструктурирања не може се против субјекта приватизације односно над његовом имовином одредити или спровести принудно извршење нити било која мера поступка извршења ради намирења потраживања. Одлука о реструктурирању има снагу извршне исправе.“ Даље је прописано да се обустављају започета извршења, као и извршавање евидентираних основа и налога код надлежног органа за принудну наплату. Дакле потпуно суспендовање владавине права.

Упоређујући правни положај поверилаца у поступку реструктурирања субјекта приватизације и положаја поверилаца у поступку стечаја

произилази да су повериоци у поступку стечаја у бољем положају од поверилаца у поступку реструктурирања. У стечају се све ради транспарентно и повериоци кроз скупштину и одбор поверилаца имају одлучујући утицај како на ток поступка, тако и на утврђивање вредности имовине која се излаже продаји. Нема принудног отпуста дуга, продаја имовине је под контролом поверилаца, нема продаје имовине у бесцење, већ је суд дужан да се придржавава одредаба Правилника о утврђивању националних стандарда за управљање стечајном масом. Значи у стечају се спроводи транспарентни поступак под контролом и уз консултацију поверилаца док у реструктурирању све одлуке доноси Агенција за приватизацију без икакве консултације поверилаца око продаје имовине и других битних питања.

Резимирајући, правни положај поверилаца у поступку реструктурирања је гори него у стечају јер у поступку продаје имовине немају никаквог утицаја, ради заштите својих интереса. И ко зна колико би то тако трајало (јер неки поступци реструктурирања трају и више од 10 година) да се неки повериоци са судским извршним исправама нису обратили Европском суду за људска права. Извршни поступци поводом којих је Европски суд за људска права донео пресуде против Републике Србије вођени су против дужника друштвених предузећа која су се налазила у поступку приватизације а у односу на које је Агенција за приватизацију донела одлуку о реструктурирању. Донето је преко 10 пресуда на штету Републике Србије у заштити поверилаца у реструктурирању.

Тако је у пресуди Р. Качопор и друге подносиоце против Србије од 15.1.2008. год. (представке бр. 2269/06, 3041/06, 3042/06, 3043/06, 3045/06 и 3046/06) Европски суд за људска права констатовао да се извршење пресуде коју је суд донео мора сматрати саставним делом суђења према чл. 6 Конвенције о заштити људских права, да се кашњење у извршењу пресуде може оправдати посебним околностима али да то не сме бити тако да угрожава суштину права заштићеног према чл. 6 став 1 Конвенције и да без обзира да ли је дужник приватни или друштвени актер, на држави је да предуме све неопходне мере да се правоснажна судска пресуда изврши као и да при том обезбеди делотворно учешће целог њеног апарата. Суд даље наводи да пропуст државе да изврши правоснажне судске пресуде донете у корист подносиоцеки представки претставља мешање у њихово право на мирно уживање имовине предвиђено чл. 1 Протокола 1, па је утврдио да је дошло до повреде чл. 6 ст. 1 Конвенције као и до повреде члана 1 Протокола бр. 1 и подносиоцама у зависности од дужине периода неизвршења доделио накнаду нематеријалне штете на терет државе у износима ближе означеним у пресуди и трошкове поступка.

Европски суд за људска права је исти став изразио и у пресуди Влаховић против Србије од 16. децембра 2008. год. (представка број 42619/04). У предмету Црнишанин и друге подносиоце против Србије (представке бр. 35835/05, 43548/05, 43569/05 и 36986/06) Европски суд за људска права полазећи од релевантног домаћег права – Закона о приватизацији са изменама (*Сл. гласник*, бр. 123/07) утврдио да је тужена држава дужна да из *сојсїивених средсїава исїлаїи погносїиїелкама їредсїаваки износе који су досуђени їравоснажним домаћим їресудама донїиїм у њихову корисїї*, поред нематеријалне штете на име правичног задовољења. То другим речима значи, ако је држава донела такав закон нека исплати из својих средстава али не може да руши одлуке трећег стуба власти.

Тек после доношења ових пресуда Министарство за људска и мањинска права – сектор за заступање пред Европским судом за људска права дана 22.10.2010. год. обратило се Врховном касационом суду са захтевом за заузимање ставова и правних схватања поводом неких питања садржаних у пресудама Европског суда за људска права донетим против Републике Србије, чиме би као држава испунили обавезу у вези са генералним мерама у поступку извршавања пресуда а које се односе на измену постојећих закона или судске праксе.

Све горенаведено стоји у образложењу као разлог за промену ранијег става Грађанског одељења Врховног суда који је заузет на седници од 22.12.2006. год. којим су забрањана извршења. Иницијативе за промену става разматрани су дана 22.11.2010. на којој је и усвојен предлог за преиспитивање ранијег наведеног правног схватања. Недавно, Врховни касациони суд је на седници грађанског одељења 24.2.2011. год. верификовао „Правно схватање“ а образложење истог верификовао је 25.3.2011. год. То Правно схватање гласи: „Извршни поступци који се односе на наплату новчаних потраживања из радног односа утврђених извршним исправама против дужника – субјекта приватизације у реструктурирању, неће се прекидати. Прекинути поступци ће се наставити и окончати.“

Ово правно схватање до предаје овог реферата још није објављено у *Билїену Врховної касационої суда*, али је његова примена обавезна за све судове по чл. 178 ЗПП. Као што се види оно је ограничено на повериоце из радног односа. Али и то је напредак ка установљењу владавине права али недовољан и непотпун. Остало је спорно шта са новим предметима извршења тих истих поверилаца који ће пристизати у суд. Хоће ли се на њих примењивати правно схватање Врховног касационог суда или чл. 20ж Закона о приватизацији. Затим, шта ће бити са осталим повериоцима који такође имају извршне исправе. И није ли то неједнако



поступање у истим стварима, што је Уставом забрањено. Да ли опет треба чекати да Европски суд за људска права донесе пресуде у корист и тих поверилаца па да се мења правно схватање и за њих.

На крају и после заузетог правног схватања Врховног касационог суда за судије остаје дилема: да ли треба применити Закон о приватизацији који је супротан Конвенцији за људска права или Правно схватање Врховног касационог суда.

Уместо закључка референт ће цитирати део из образложења Правног схватања које би требало да је ширег значаја и да обухвати све повериоце са извршним исправама, јер нема правних разлога који би правили разлику између правоснажних и извршних судских пресуда поверилаца из радног односа и осталих поверилаца. Надам се да није потребно да нас и у томе подучава Европа. Отуда је потребно Правно схватање проширити на све повериоце са судским извршним исправама јер нема разлога да тако не буде. Део образложења Правног схватања гласи:

„Из наведеног произилази да поступак извршења правоснажних судских одлука не сме да угрози начело правне сигурности, да новчано потраживање досуђено правоснажном и извршном судском одлуком спада у имовину лица у чију корист је досуђено и да мора да се обезбеди ефикасна заштита потраживања која проистичу из уговора о раду односно радног односа, гарантована социјалном повељом, без обзира на инсолвентност дужника. И други национални закони дају предност остваривању права из радних односа (Закон о стечају, Закон о раду), па оваква заштита је позитивна дискриминација одређене групе поверилаца у односу на остале повериоце против дужника над којима је покренут поступак стечаја. Држава се не може легитимно позивати на општу потребу како би оправдала ограничење права и слобода појединаца а свако мешање у уживању неког заштићеног права мора одговарати одређеној хитној друштвеној потреби, нарочито мора бити пропорционално циљу који се жели постићи.“

Ако држава и после оваквог упута од Европског суда за људска права не промени закон, те пресуде су путоказ којим путем треба да иду остали повериоци за остварење својих права. Али поставља се питање да ли је било потребно да нам Европски суд за људска права каже да правоснажну пресуду не може од извршења да спречи Закон о приватизацији. Наравно да није потребно јер сви знамо да извршна судска пресуда претставља круну правосудног система а рушење одлуке тог система је рушење треће гране власти. Остаје да се надамо да ће ускоро и остали повериоци добити заштиту по чл. 6 Конвенције за људска права и чл. 18 Устава Републике Србије.

**Vera MARKOVIĆ**  
**Former Judge of the Supreme Court**  
**Lawyer in Belgrade**

## **LEGAL STATUS OF CREDITORS IN RESTRUCTURING**

### **Summary**

*Provisions for restructuring entered our legal system within Law on privatization (Sl. gl. 38/2001). Proclaimed goal was to make possible to the company that is burdened with debts to be saved from bankruptcy, to enable it to recover and then to be put on sale through public tender or auction. All under consent and supervision of the Privatization Agency. The question follows: what is the way of doing that? The way of doing that is to prevent creditors from charging their claims, to forgive part of debt or to be forced to give up the above-mentioned until privatization is done. Reasonably the question is whether this concept contributes to the rule of law or the endangerment of the creditors of their rights and legal security. The conclusion is that burden of restructuring is only to be borne by creditor and more forcibly than willingly, so this concept represents a strike to legal security of the creditors and therefore on the rule of law.*

**Key words:** *creditors, restructure, debt release, prohibition of execution, sale, proportion to the settlement.*