

## STEČAJNO PRAVO

Stručni članak UDK 347.736

## Stečajna regulativa i državni intervencionizam

doc. dr. sc. Dejan Bodul\*

Posljednjih godina nedosljedna državna politika zemalja članica EU (i šire) kreće se od proklamiranog liberalizma do *ad hoc* intervencionizma. Doktrinarne analize navode kako države pokušavaju ispuniti svoju očekivanu socijalnu i ekonomsko-političku funkciju spašavanjem infrastrukturnih gubitaka od likvidacijskog stečaja zadržavajući pritom one subjekte koji predstavljaju oslonac nacionalne politike razvoja. U tom smislu, ovaj rad ima namjeru ukazati na paradigme ovog odnosa pokušavajući pritom usmjeriti razmišljanja o tom problemu kroz stečajnu legislativu. Teza rada je tvrdnja kako modaliteti stečaja predstavljaju neophodni dio tržišne ekonomije osiguravajući sigurnost vjerovnicima, mogućnost oporavka subjekata s financijskim poteškoćama te brže vraćanje blokiranih sredstava na tržište.

**Ključne riječi:** geneza rješenja, stečaj, intervencionizam, dileme.

## 1. CRTICE IZ POVIJESTI

Kada je 1302. Ammanati banka u Italiji postala insolventna te kada se njezina podružnica u Rimu zatvorila, nastala je panika među vjerovnicima. Glavni dužnici nalazili su se u Španjolskoj, Engleskoj, Portugalu, Njemačkoj i Francuskoj, a vjerovnici su u očaju tražili intervenciju i pomoć pape Bonifacija VIII. Budući da je dobar dio oštećenih činilo svećenstvo, papa je reagirao zabranivši vlasnicima banke raspolaganje imovinom.<sup>1</sup>

Ipak, državni intervencionizam kao miješanje države u postojeće ekonomske odnose pojava je više nego karakteristična u čitavom svijetu 20-ih i 30-ih godina prošlog stoljeća. Drugim riječima, na tadašnjoj globalnoj razini, kriza je dovela do sloma koncepta libe-

ralističke ekonomije i njegova zamjenjivanja mjerama državne intervencije. Pri tomu se nesavršenosti tržišta koriste kao argumentacija za aktivnost države, odnosno za njezinu intervenciju u svim područjima društvenog života, dakle i u pravu.

## 2. INTERVENCIONIZAM I STEČAJNA REGULATIVA DO 1997. I IMPLEMENTACIJE MODERNOG STEČAJNOG ZAKONA

Teorijske analize navode kako je zakonodavna regulacija iz ekonomskog područja, u koje svakako spada i stečajna problematika, bila, barem do 1997. i donošenja prvoga modernog Stečajnog zakona, nedostatna u pravno-tehničkom smislu.<sup>2</sup> To je omogućavalo slobodna, nerijetko pogrešna tumačenja od strane državnih tijela, a na račun poslovnih subjekata. Možda je i suvišno govoriti o empirijskim negativnim poslje-

\* Dejan Bodul, Katedra za građansko postupovno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci.

Ovaj rad je izrađen u okviru znanstvenoga projekta Ulaganje u istraživanje i razvoj i konkurentnost Republike Hrvatske i zemalja Zapadnoga Balkana, financiranoga od strane Ekonomskog fakulteta u Rijeci.

<sup>1</sup> Sajter, D., Ekonomski aspekti stečaja i restrukturiranje u stečaju - Ekonomska perspektiva pravnih elemenata stečajnog postupka u RH, Ekonomski fakultet, Osijek, 2008., 43.

<sup>2</sup> Bodul, D. et al., Pravnopovijesni i poredbenopravni prikaz razvoja stečajnog postupka, ZPFR, 2013., 34(2), 911. et seq.

dicama ovakvog pristupa problemu ako znamo da se i sami zakoni nisu primjenjivali, a država i politika preuzele su neformalnim (nerijetko i nezakonitim) putem ulogu "arbitra" koji odlučujuće utječe na sve gospodarske tokove.

Ipak, donošenje Stečajnog zakona u Hrvatskoj 1997., po uzoru na njemački *Insolvenzordnung* od 5. 10. 1994. te prestanak važenja Zakona o prisilnoj nagodbi, stečaju i likvidaciji<sup>3</sup> predstavljalo je korjenitu promjenu načina na koji se provodio stečajni postupak u Republici Hrvatskoj.

### 3. JE LI IMPLEMENTACIJA MODERNOG STEČAJNOG ZAKONA 1997. BILA PREKRETNICA?

S jedne strane, teorija naznačuje kako su propisi o organizaciji i poslovanju gospodarskih subjekta, prvo kroz Zakon o poduzećima, a kasnije kroz Zakon o trgovačkim društvima u određenoj mjeri mogli, kao pravni okvir, prihvatiti tranzicijske procese, dok s druge strane stečajno zakonodavstvo i praksa predstavljaju primjer otpora struktura. Doktrinarne rasprave navode kako je sustavni način nerješavanja poslovnih problema insolventnih poduzeća kroz socijalizaciju njihovih gubitaka imao logične reperkusije na mikrorazini gdje se gubi motivacija gospodarskih subjekata da se ponašaju ekonomski racionalno, identificirajući probleme u poslovanju koji se mogu prevazići postupkom restrukturiranja. To je prema mišljenju autora ključno jer uz niz novina koje je implementirao novi SZ, možda je i najveća pouzdanost stečajnih razloga temeljem kojih sud odlučuje o otvaranju stečajnog postupka.<sup>4</sup>

### 4. KRATAK OSVRT NA RAZVOJ STEČAJNE LEGISLATIVE (I INTERVENCIONIZMA) OD 1997. DO 2016.

Donošenjem Stečajnog zakona u svibnju 1996., stečajni postupak je unaprijeđen i prosječna dužina trajanja stečaja se smanjila. Ipak, podaci pokazuju da je stečaj u RH znatno duži i skuplji od istovjetnog postupka u prosječnoj europskoj zemlji. Stoga u cilju prevladavanja "akutnih" problema u praksi i unaprje-

**Kao anakronizam socijalističkog sustava koji ideološki nije priznavao poslovni neuspjeh poduzeća, stečajna regulativa se nije primjenjivala i paradoksalno, kao stvarni problem nije prevelik broj stečajnih postupaka, već činjenica da se zbog stvarne neprisile odnosno neintervencije države na tržištu i dalje nalaze subjekti nad kojima je odavno trebalo otvoriti stečajni postupak.**

đenju sustava ostvarivanja stečajno-pravne zaštite, i to funkcionalizacijom, ubrzanjem i smanjenjem troškova stečajnog postupka, uslijedilo je osam izmjena. Kao anakronizam socijalističkog sustava koji ideološki nije priznavao poslovni neuspjeh poduzeća, stečajna regulativa se nije primjenjivala i paradoksalno, kao stvarni problem nije prevelik broj stečajnih postupaka, već činjenica da se zbog stvarne neprisile odnosno neintervencije države na tržištu i dalje nalaze subjekti nad kojima je odavno trebalo otvoriti stečajni postupak. Za tržište to je predstavljalo socijalizaciju gubitaka, odnosno pokrivanje gubitaka pojedinačnog poduzeća od strane cjelokupnog društva putem nekog oblika proračunskog financiranja.

Ipak, česte financijske krize uvjetovale su potrebu za radikalnom reformom stečajne regulative. Poticaj daljnjim reformama, ne samo u RH već i u cijeloj istočnoj Europi, predstavljao je proces uklanjanja u EU, što podrazumijeva usklađivanje zakonodavstva i prakse zemlje kandidata s *acquis communautaire* EU-a.

Budući da tehnika provođenja stečaja nije dala pomoći i da se u stečaj ide, u pravilu, bez stečajnog plana, javila se potreba za implementiranjem novog zakona, Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi.<sup>5</sup> Cilj je bio, po uzoru na europska zakonodavstva<sup>6</sup>, prisiliti vjerovnike da u razumnom roku, relativno brzo, donesu ključne odluke o sudbini dužnika. Ipak, problem predstavlja, među ostalim, tijelo predstečajnog postupka, tzv. nagodbeno vijeće. Imenovanje nagodbenog vijeća od strane ministra financija sporno je iz razloga što su članovi nagodbenog vijeća u pravilu zaposlenici Ministarstva financija RH odnosno državni službenici zbog

<sup>3</sup> Narodne novine, br. 53/91 i 54/94.

<sup>4</sup> Dika, M., Novo ovršno pravo: neki temeljni instituti, u: Dika, M. (ur.), Novo ovršno i stečajno pravo, Organizator, Zagreb, 1996., 1.-35.

<sup>5</sup> Narodne novine, br. 108/12, 144/12, 81/13, 112/13, 71/15 i 78/15, dalje: ZFPFN.

<sup>6</sup> Bodul, D., et al., Institut stečajnog plana i predstečajne nagodbe u hrvatskom pravu u kontekstu regionalnog i međunarodnog razvoja, Podjetje in delo, 2013., 4, 377.-396.

čega bi im se mogla pripisati neobjektivnost i pristranost u vođenju postupka sklapanja predstečajne nagodbe u kojem je RH redovito na strani vjerovnika kao jedna od strana u postupku. Štoviše, autor ne može zaobići činjenicu da je RH, kao stranka u postupku predstečajne nagodbe u pravilu bila najveći vjerovnik, pa se opravdano može postaviti pitanje objektivnosti i nepristranosti osoba koje su članovi nagodbenog vijeća.

Ipak, iako je donošenjem ZFPPN-a 2012. znatno izmijenjen stečajni postupak u Republici Hrvatskoj, u njegovoj višegodišnjoj praktičnoj primjeni uočen je niz problema u tumačenju i učincima pojedinih odredaba i instituta, što će se pokušati otkloniti donošenjem novog Stečajnog zakona.<sup>7</sup> Možda su i najveće novine odredbe o predstečajnoj nagodbi koje su iz ZFPPN-a prešle u SZ kao predstečajni postupak (Glava II. (čl. 21.-74.)). Tijela predstečajnog postupka su sudac pojedinac i povjerenik (čl. 21.), a FINA je postala tehnički i administrativni servis suda (čl. 44.). Pritisak za ovakve reforme, odnosno za jaču ulogu suda u predstečajnim nagodbama, vršila je i primjena čl. 6. st. 1. iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.<sup>8</sup> To je rezultiralo "brisanjem" zakonodavnih rješenja po kojima je FINA *de facto* i *de jure* odlučivala u postupcima predstečajne nagodbe.

Uz niz novina koje donosi SZ u području osnovnih pravnih posljedica otvaranja postupka, svakako su za predmet rada zanimljive i one vezane za položaj poreznih tražbina budući da *modus* oprosta poreznog duga kao instrumenti dodjele državnih potpora predstavljaju dio iznimno detaljnog i složenog sustava pravila o državnim potporama (Uredba o uvjetima, načinu i postupku raspolaganja tražbinama s naslova poreznog duga u predstečajnom i stečajnom postupku).<sup>9</sup>

Svakako smatramo bitnim spomenuti i Zakon o osiguranju radničkih tražbina<sup>10</sup> koji uz već postojeći sustav zaštite materijalnih prava radnika u slučaju stečaja poslodavca radi zaštite materijalnih prava radnika proisteklih iz radnog odnosa, najnovijim izmjenama, štiti i egzistenciju radnika isplatom minimalne plaće od strane Agencije u slučaju blokade računa poslodavca zbog nemogućnosti prisilne naplate neisplate plaće odnosno naknade plaće. Isto se financira iz državnog proračuna. Predstavlja li ovakva zakonska konstrukcija dobro rješenje? S jedne strane, za razliku od "normalne"

kapitalističke ekonomije, u kojoj potraživanja zaposlenika prema tvrtki u kojoj rade ne mogu biti veća od jednomjesečne bruto zarade, u Hrvatskoj ta potraživanja mogu biti višegodišnja, pa stoga ima smisla, iz socijalnih razloga, pojačati i ubrzati isplatu dijela tih potraživanja. Ipak, zašto bi porezni obveznici, među kojima svakako ima i siromašnih, financirali isplatu privatnih tražbina privatnih osoba prema privatnim tvrtkama. Jer, proračunsko financiranje dugova u stečaju je klasični primjer ekonomskog intervencionizma.

**Ipak, zašto bi porezni obveznici, među kojima svakako ima i siromašnih, financirali isplatu privatnih tražbina privatnih osoba prema privatnim tvrtkama. Jer, proračunsko financiranje dugova u stečaju je klasični primjer ekonomskog intervencionizma.**

Nadalje, iako anegdotski dokazi ukazuju kako željeni ciljevi funkcionalizacije stečajnopravne zaštite još nisu ostvareni, pred zakonodavcem je novi/stari zadatak - provedba instituta potrošačkog stečaja kroz rješenja Zakona o stečaju potrošača<sup>11</sup> gdje država socijalnu problematiku želi riješiti kroz institute stečajnog prava.

#### 4.1. Insolventni propis pod okriljem krize ili *Lex Agrocoriana*

Kao nužno sredstvo za rješavanje kompleksnog problema nastalog oko d.d. AGROKOR, objavljen je u Narodnim novinama dana 6. travnja 2017. Zakon o postupku izvanredne uprave u trgovačkim društvima od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku.<sup>12</sup> Brojni pravni stručnjaci smatraju da sadrži niz protivnosti načelima građanskog, trgovačkog, insolventničkog (stečajnog) prava te da vrijeđa neke od temeljnih ustavnih vrijednosti. Glavni cilj instituta, odnosno mjere izvanredne uprave jest brza provedba restrukturiranja trgovačkih društava od sistemskog značaja za RH, radi osiguranja likvidnosti, održivosti te stabilnosti poslovanja. Dakle, to je mjera za zaštitu održivosti poslovanja trgovačkih društava koja svojim poslovanjem samostalno ili zajedno sa svojim ovisnim ili povezanim društvima utječu na ukupnu gospodarsku, socijalnu i financijsku stabilnost RH.

<sup>7</sup> Narodne novine, br. 71/15, 104/17.

<sup>8</sup> Narodne novine - Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06 i 2/10.

<sup>9</sup> Narodne novine, br. 122/15 i 47/16.

<sup>10</sup> Narodne novine, br. 70/17.

<sup>11</sup> Narodne novine, br. 100/15 i 67/18.

<sup>12</sup> Narodne novine, br. 32/17.

## 4.2. Potencijalni problemi sa stečajem brodogradilišta

Iako je nesporno kako se SZ te Pomorski zakonik<sup>13</sup>, oboje s pratećim i *lex specialis* propisima, odlikuju modernim rješenjima, ne smije se, međutim, zaboraviti da sustav, u zakonskom smislu, nije dovršen. Javna rasprava koja se vodi o nekim aspektima pravnog reguliranja pomorskog dobra i insolventijskih postupaka, ali i nedorečenosti koje su nastale u primjeni postojećih propisa, jasno ukazuju područja i pitanja koja bi žurno trebalo regulirati i/ili reformirati. Zbog toga je hrvatski zakonodavac još 2011., prije ulaska u EU, i implementirao *lex specialis*, Zakon o uređenju prava i obveza brodogradilišta u postupku restrukturiranja<sup>14</sup> koji bi regulirao navedenu problematiku prije i izvan stečajnog postupka. Ipak, ulaskom u EU, predviđeno je pravilo kako je državama članicama zabranjeno dodjeljivati državne potpore, ako prijedlog ili program potpore unaprijed ne odobri Europska komisija.

## 5. UMJESTO ZAKLJUČKA

Neovisno o intenzitetu izvršenih zakonodavnih stečajnih reformi, povijesnopravna kao i pozitivnopravna

<sup>13</sup> Narodne novine, br. 181/04, 76/07, 146/08, 61/11, 56/13, 26/15 i 17/19.

<sup>14</sup> Narodne novine, br. 61/11.

analiza pojedinih aspekata stečajne "politike" pokazuje čitav niz paralela, čiji je zajednički nazivnik: dileme i otvorena pitanja. Pri takvim analizama vidimo da je dio doktrine stajališta kako razvijanje sustava odgovornosti predstavlja bitan preduvjet uspjeha ekonomskih reformi. Tako činjenica da je veliko, srednje ili malo trgovačko društvo otišlo u stečaj ne predstavlja sama po sebi kolektivnu tragediju. Upravo suprotno, do tragedije bi došlo da je "pokriven" gubitak takvog trgovačkog društva. S druge strane, postoje i druga razmišljanja koja smatraju da djelovanje tržišta treba upotpuniti državnim regulacijom, intervencijom u određenim područjima i pod određenim uvjetima. Po njihovu mišljenju to bi bile situacije kada se radi o subjektima koji svojim poslovanjem praktično strukturiraju proizvodno "tkivo" države, zapošljavaju veći broj ljudi, kada su isti nosioci inovacija. Štoviše, doktrina je ukazala kako je prisustvo ovakvih subjekata na nacionalnom tlu od ključnog značaja za državu. Ipak, opredjeljenje za bilo koje od navedenih stajališta nije jednostavno jer kada bi to bio slučaj, koegzistencija ovih dvaju stajališta ne bi bila moguća i jedno bi odavno i uvelike potisnulo drugo. Stoga, uz uvažavanje izuzetne i općeprihvaćene kompleksnosti ovog izbora i prihvatanja činjenice da u ovako složenim i zamršnim (pravnim) pitanjima postoje argumenti *pro et contra* vidljivo je kako su poduzetništvo i država postali saveznici, ali više iz nužde nego iz suštinske povezanosti.

## Summary

### BANKRUPTCY REGULATIONS AND STATE INTERVENTIONISM

In recent years the inconsistent state policy of EU Member States (and beyond) ranges from proclaimed liberalism to ad hoc interventionism. Doctrinal analyses state how states are trying to fulfil their expected social, economic and political function by rescuing infrastructure losers from liquidation bankruptcy, while retaining those entities that are the backbone of national development policies. In this sense, this paper intends to point out the paradigms of this relationship by trying to direct reflection on this problem through bankruptcy legislation. The paper suggests that the modalities of bankruptcy represent a necessary part of the market economy by ensuring security for creditors, the possibility of recovering financially distressed entities, and a quicker return of blocked assets to the market.

**Keywords:** solution genesis, bankruptcy, interventionism, dilemmas.

*Prijevod autora.*