

## UTICAJ PANDEMIJE NA POKRETANJE I VOĐENJE STEČAJNOG POSTUPKA

### Sažetak

*Pandemija izazvana širenjem virusa kovid 19, između ostalog, ima negativan uticaj i na pitanja vezana za insolventnost privrednih i drugih subjekata, kao i na pokretanje i vođenje stečajnog postupka, a samim tim i na namirenje potraživanja od strane poverilaca. Poremećaji izazvani u ekonomijama širom sveta uticaće i na porast stečajeva, ali i na mogućnost vođenja stečajnih postupaka. Mnoge zemlje su preduzele niz mera kako bi se ublažile posledice pandemije u ovim okolnostima. No, one se odnose na odlaganje rokova za podnošenje predloga za pokretanje stečajnog postupka, obustavu tog postupka, kao i na olakšice koje se daju insolventnim subjektima, odnosno dužnicima. Ali, sve navedene mere su privremenog karaktera. Postavlja se pitanje regulisanja načina vođenja ovog postupka u uslovima ne samo pandemije već, uopšte, vanrednog stanja. U radu su predstavljene neke od mera donesenih u mnogim evropskim državama, kao i postupanja u SAD u ovoj situaciji. Osim toga, pažnja se posvećuje i merama koje su donete u Srbiji, kao i mogućnosti drugačijeg regulisanja stečajnog postupka u uslovima vanrednog stanja, a to se, pre svega, odnosi na regulisanje prekida stečajnog postupka, što u stečajnom zakonodavstvu Srbije nije dozvoljeno.*

**Ključne reči:** stečajni postupak, pandemija, insolventnost, prekid postupka, stečajni razlog.

### 1. UVOD

Vanredna situacija koja je nastala širenjem virusa kovid 19 uticala je, između ostalog, i na pokretanje i vođenje stečajnog postupka. Mnoge zemlje su donele posebne akte koji regulišu mnoga pitanja vezana za stečajni postupak, a koja se, pre svega, odnose na uslove koji su potrebni da bi se ovaj postupak pokrenuo, kao i mogućnost produženja rokova.

Pandemija izazvana širenjem virusa kovid 19 uticala je na rad privrednih i drugih subjekata smanjenjem potražnje za njihovim proizvodima i uslugama, kao i pooštavanjem uslova za odobravanje kredita od strane banaka. Sličnih kriza je bilo i ranije, koje nisu izazvane pandemijom, ali se, u ovakvim situacijama, uvek pokazuje porast insolventnosti i nelikvidnosti privrednih i drugih subjekata. Problemi se naročito pojavljuju u oblasti vazdušnog saobraćaja, turizma, ugostiteljstva, maloprodaje, proizvodnje itd.<sup>1</sup>

\* Naučni savetnik u Institutu za uporedno pravo, Beograd, e-mail: v.colovic@iup.rs

<sup>1</sup> COVID-19 Outbreak: Implications on Corporate and Individual Insolvency, April 13, 2020; Covid-19 Notes Finance Series, Equitable Growth, Finance and Institutions, The World Bank Group, 1; <http://pubdocs.worldbank.org/en/912121588018942884/COVID-19-Outbreak-Implications-on-Corporate-and-Individual-Insolvency.pdf>, 15. 11. 2020.

U ovom radu ćemo predstaviti i kratko analizirati mere koje su dovele do izmena u zakonodavstvima pojedinih država u ovoj oblasti, a posvetićemo se i mogućnosti primene pojedinih pravila u stečajnom postupku koja se tiču prekida postupka u vanrednim okolnostima nastalim usled prirodnih katastrofa, u ovom slučaju, pandemije. Zakon o stečaju Republike Srbije (dalje: ZS)<sup>2</sup> izričito definiše da prekid i zastoje stečajnog postupka nisu dozvoljeni. Postavlja se pitanje da li bi ovo pravilo bilo opravdano primenjivati i u uslovima kada sud ne može da zakazuje i održava ročišta, kada ne može da poziva stranke, niti da obavlja druge radnje u postupku. U vezi s tim, analiziraćemo prekid postupka u parničnom postupku i eventualnu, shodnu, primenu ovog pravila u stečajnom postupku.

Moramo pomenuti da su neke zemlje donele posebne akte koji regulišu pojedina pitanja vezana za uzroke insolventnosti, rokove, odgovornost direktora i uprave stečajnih dužnika, radnje u stečajnom postupku itd. u navedenim, vanrednim, uslovima.

Osim toga, kad govorimo o pokretanju i vođenju stečajnog postupka u vreme vanrednih okolnosti, odnosno pandemije, moramo razlikovati situacije kada su stečajni razlozi nastupili pre nastanka ovih okolnosti, kao i kada su stečajni razlozi posledica pandemije. Možemo postaviti pitanje, s obzirom na to da pandemija traje (u vreme pisanja ovog rada) oko 11 meseci na teritoriji Evrope, da li je to vreme dovoljno da u jednom privrednom subjektu izazove insolventnost. Pretpostavimo da jeste, bez obzira na veličinu privrednog subjekta. Ta razlika je bitna, imajući u vidu da su mnoge zemlje donele mere koje se odnose upravo na pokretanje stečajnog postupka, uz postojanje stečajnih razloga koji su nastali kao posledica pandemije. Drugo pitanje kome ćemo posvetiti pažnju jeste dostupnost stečajnih sudova, odnosno mogućnost vođenja stečajnih postupaka u vanrednim okolnostima.

## 2. INSOLVENTNOST, NESPOSOBNOST ZA PLAĆANJE I PRETEČA NESPOSOBNOST ZA PLAĆANJE

Da bismo mogli da govorimo o pokretanju stečajnog postupka u uslovima pandemije, moramo da se posvetimo uzrocima koji dovode do insolventnosti. Insolventnost privrednog subjekta, koji u određenom trenutku postaje dužnik, ne mora da znači i njegovu nesposobnost za plaćanje. Često se poistovećuju nesposobnost za plaćanje i insolventnost. Nesposobnost za plaćanje nije uvek uslov za pokretanje stečajnog postupka. Može se reći da je insolventnost dokazana dužnikova nesposobnost za plaćanje njegovih dospelih imovinskih, odnosno novčanih obaveza. Mislimo da treba praviti razliku između ova dva pojma. Što se tiče trajnije nesposobnosti za plaćanje, ona postoji kada dužnik svoju novčanu obavezu ne može da izmiri po proteku dužeg perioda.<sup>3</sup>

Ako dužnik ne izvršava svoje dospеле obaveze, on je platežno nesposoban. Čak i ako dužnik delimično izvršava svoje obaveze, on nije platežno sposoban. Da bi stečajni postupak mogao biti pokrenut protiv dužnika, treba da se ispuni određeni uslov, a to je da dužnik, u određenom periodu, neprekidno ne izmiruje svoje dospеле

<sup>2</sup> Zakon o stečaju Republike Srbije (ZS), *Sl. glasnik RS*, br. 104/2009, 99/2011 – dr. zakon, 71/2012 – odluka US, 83/2014, 113/2017, 44/2018 i 95/2018.

<sup>3</sup> V. Čolović, *Stečajno pravo*, Panevropski univerzitet Apeiron Banja Luka, Banja Luka 2010, 20.

obaveze. S druge strane, imamo preteću platežnu nesposobnost, kada treba da budu uzete u obzir i obaveze koje još nisu dospеле, ali za koje je verovatno da neće moći da budu ispunjene od strane dužnika. U tom slučaju, jedino bi dužnik bio ovlašćen na podnošenje predloga za pokretanje stečajnog postupka protiv njega, što je i logično, s obzirom na to da dužnik najbolje poznaje svoje finansijsko stanje. Budući da je dužnik najbolje informisan o svom finansijskom stanju, on može preduzeti mere koje štite interese, pre svega, poverilaca.<sup>4</sup>

U svakoj od navedenih situacija reč je o insolventnosti. Nas će, pre svega, interesovati insolventnost nastala za vreme pandemije, odnosno objektivne nemogućnosti vršenja delatnosti i ispunjavanja obaveza. Da li bi poverioci bili oštećeni i na koji način bi nadoknadili štetu, usled nemogućnosti namirenja potraživanja, ako stečajni postupak ne bi mogao da se pokrene usled pandemije? Isto pitanje bi se postavilo i u situaciji da stečajni postupak ne može da se sprovedi zbog pandemije, iako je uzrok insolventnosti nastao ranije, pre pandemije, kada je i podnesen predlog za pokretanje stečajnog postupka.

### **3. MERE KOJE SU POJEDINE DRŽAVE PREUZELE U VEZI SA POKRETANJEM I VOĐENJEM STEČAJNOG POSTUPKA U USLOVIMA PANDEMIJE**

Mnoge države su donele akte kojima se menjaju uslovi pokretanja stečajnog postupka ili vršenja radnji u tom postupku. Usled objektivnih okolnosti, nemoguće je da sud funkcioniše na propisan način. Mere koje su sastavni deo tih akata su, pre svega, usmerene na obustavu stečajnog postupka ili odlaganje pokretanja tog postupka, tako da su one, možemo reći, privremenog karaktera. Posvetićemo pažnju merama koje su preduzete u nekim evropskim državama, kao i u SAD. U okviru tog pregleda, osvrnućemo se i na mere koje su preduzete u pojedinim državama regiona. Navešćemo podatke koji su nam bili dostupni u vreme pisanja ovog rada, ali je činjenica da će se neke mere produžavati, a neke modifikovati, imajući u vidu trajanje ove situacije.

Ukoliko je privredni subjekt sa sedištem u Austriji insolventan ili prezadužen u smislu pravila o insolventnosti ove zemlje, tada je uprava tog subjekta dužna da podnese zahtev za pokretanje stečajnog postupka bez odlaganja, odnosno najkasnije u roku od 120 dana (produžen je raniji rok od 60 dana). Produženi rok od 120 dana se odnosi samo na slučajevne insolventnosti ili prezaduženosti prouzrokovane prirodnim katastrofama kao što je pandemija. Prirodna katastrofa ne mora biti jedini uzrok insolventnosti ili prezaduženosti, ali je neophodan uslov. Navedeno, inače, ne utiče na zahteve poverilaca. Osim toga, izmenama Zakona o insolventnosti, koje su utvrđene Četvrtim zakonom Kovid-19, privredni subjekti ne moraju više da podnose zahtev za pokretanje stečajnog postupka zbog insolventnosti ili prezaduženosti, ako je do tih okolnosti došlo između 1. marta i 30. juna 2020. godine. To znači da u tom periodu i ne treba pokretati stečajni postupak, čak i kada poverioci podnesu zahtev.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> An international guide to changes in insolvency law in response to COVID-19, December 2020, 3; <https://www.dlapiper.com/en/us/insights/publications/2020/03/coronavirus-what-european-governments-are-doing-to-support-businesses/>, 10. 12. 2020.

U Nemačkoj je produžen rok za podnošenje zahteva za pokretanje stečajnog postupka do 30. septembra 2020. godine, ali samo ako je insolventnost posledica pandemije, kao i ako ne postoji mogućnost prevazilaženja te situacije. Stečajni sudovi izdaju sve potrebne naloge u ovom postupku. Kad je u pitanju sprovođenje stečajnog postupka, insistira se na pismenim podnescima, što je prihvatljivo samo ako su okolnosti vezane za dužnika takve da dozvoljavaju ovakav način vođenja postupka i ako je broj poverilaca manji.<sup>6</sup>

U Velikoj Britaniji, Zakon o insolventnosti i Akt o upravljanju preduzećima, koji su usvojeni u junu 2020. godine, predviđaju privremene mere za pomoć privrednim subjektima za vreme trajanja pandemije.<sup>7</sup>

U Republici Češkoj su uvedene sledeće mere koje se tiču stečajnog postupka: privremeni zastoj roka za podnošenje zahteva za pokretanje stečajnog postupka; odlaganje sprovođenja već otvorenog stečaja; vanredni moratorijum koji se tiče podnošenja zahteva od strane dužnika, ako je na njegovo poslovanje uticala pandemija, odnosno produžetak ovog stanja za još tri meseca, ako se sa tim saglase poverioci. Inače, u ovoj zemlji stečajni sudovi sprovode postupak sa određenim ograničenjima. Pristup sudovima je ograničen, ali je moguće podnošenje podnesaka. Što se tiče zahteva poverilaca prema dužniku, koji se tiču naplate, oni su privremeno suspendovani.<sup>8</sup>

U Švajcarskoj su donete mere koje se odnose na obustavu dužnosti obaveštavanja suda u slučaju prezaduženosti do 20. oktobra 2020. No, suspenzija obaveze navedenog obaveštavanja suda zahteva dva uslova: da privredni subjekt nije bio prezadužen na dan 31. decembra 2019; i da mora postojati mogućnost da se prezaduženost otkloni do 31. decembra 2020. Osim toga, da bi se navedena obustava primenila, potrebno je i da upravni odbori privrednih subjekata pruže adekvatno obrazloženje, kao i da podnesu dokumentaciju za svoju odluku da, uprkos postojećoj prezaduženosti, nisu dužni da obaveste sud o tome.<sup>9</sup> Takođe, uveden je i moratorijum na plaćanja za mala i srednja preduzeća sa trajanjem, takođe, do 20. oktobra 2020.<sup>10</sup>

Italija je usvojila niz mera nakon proglašenja pandemije. Pomenućemo neke. Pre svega, uveden je tzv. privremeni nacionalni moratorijum, kao i određene mere tolerancije prema mikro, malim i srednjim preduzećima, a po Preporuci br. 361 od 6. maja 2003. godine. Navedeno se odnosi na sva preduzeća na čije se poslovanje odrazilo pandemija. Što se tiče mera tolerancije, one se odnose na preduzeća sa privremenim manjkom likvidnosti, a obuhvataju odlaganje plaćanja rata kredita sa rokom dospeća pre 30. septembra 2020. godine do tog datuma, zatim obustavljanje plaćanja rata po osnovu zajmova i drugih vrsta finansiranja, koje se otplaćuje na rate, sa rokom dospeća pre 30. septembra 2020. godine do tog datuma itd. Usvojene su i mere koje se odnose na insolventnost. Prvo, produženi su rokovi vezani za ugovore između dužnika i poverilaca koji su zaključeni pre nastupanja insolventnosti, vezani za vraćanje dugova. Isto se odnosi i na sporazume o restrukturiranju. Drugo, zahtevi za proglašenje bankrota ili insolventnosti koji su podneti od strane samog dužnika ili trećih lica u periodu od 9.

<sup>6</sup> *Ibid.*, 12.

<sup>7</sup> *Ibid.*, 32.

<sup>8</sup> *Ibid.*, 6.

<sup>9</sup> "Opening bankruptcy proceedings during COVID-19 pandemic, Switzerland", September 11, 2020, tekst dostupan na: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=087768e1-d6aa-4f1c-8a3b-7502e31863cf>, 2. 12. 2020.

<sup>10</sup> *Ibid.*

marta do 30. juna 2020. godine neće biti prihvaćeni i moraju se podneti novi zahtevi nakon isteka navedenog perioda. Ipak, određeno je da se navedeno ne odnosi na podneske koje je podneo javni tužilac. Kada se navedeni zahtevi odrede kao neprihvatljivi, odnosno kada se ne usvoje, a bankrot usledi, tada se navedeni period neće uzeti u obzir prilikom izračunavanja rokova za podnošenje zahteva za naplatu potraživanja.<sup>11</sup>

U martu 2020. godine, u Poljskoj je, privremeno, obustavljena obaveza podnošenja predloga za pokretanje stečajnog postupka zbog pandemije. Osim toga, poljska Vlada je planirala sprovođenje određenih mera koje utiču na postupak restrukturiranja preduzeća. Po odredbama stečajnog zakonodavstva Poljske, dužnik treba da podnese zahtev za sprovođenje stečajnog postupka u roku od 30 dana od dana pojave insolventnosti, odnosno u slučaju da dužnik ne može da izvršava svoje obaveze. Pretpostavka je da je dužnik insolventan ako ne isplaćuje potraživanja neprekidno tri meseca, odnosno ako gotovinske obaveze dužnika prelaze vrednost imovine dužnika, a to stanje traje više od dve godine. Po novom zakonu koji je usvojen 17. aprila 2020, omogućava se odlaganje roka za podnošenje prijave za pokretanje stečajnog postupka. Naime, predviđeno je da se rokovi za podnošenje navedenog predloga prekidaju. Naravno, navedeno se odnosi na insolventnost koja je nastala za vreme pandemije.<sup>12</sup>

U Belgiji je uveden moratorijum na pokretanje stečajnih i izvršnih postupaka, koji je stupio na snagu 18. marta 2020, a isticao je 17. maja 2020. Belgijska Vlada je predvidela mogućnost produženja moratorijuma. Ova mera se primenjuje na sve mere izvršenja, uključujući zaplene, uz izuzetak koji se odnosi na nepokretnosti. Za vreme moratorijuma, direktor privrednog subjekta dužnika ili drugo ovlašćeno lice ne mora podneti predlog za pokretanje stečajnog postupka. Ako je u pitanju već donesen plan reorganizacije, svi rokovi predviđeni u planu se produžavaju za vreme moratorijuma. Osim toga, predviđeno je da lice koje ima interesa može osporiti primenljivost moratorijuma podnošenjem zahteva predsedniku privrednog suda, ako postoje razlozi koji bi to opravdavali.<sup>13</sup>

U Ruskoj Federaciji je radi obezbeđenja ekonomske stabilnosti u slučaju vanredne situacije donet Savezni zakon br. 98-FZ od 1. aprila 2020. godine, kojim se uvođe izmene u oblasti zdravstva, javnih nabavki, stečaja itd. Što se tiče stečaja, dopunjen je Savezni zakon o insolventnosti br.127-FZ od 26. oktobra 2002. novom odredbom kojom se Vladi Ruske Federacije omogućava uvođenje moratorijuma na pokretanje stečajnog postupka u slučaju krajnje nužde ili prirodne katastrofe. Vlada samostalno odlučuje o periodu za koji se uvodi moratorijum. Taj period se može produžiti ako okolnosti koje su poslužile za njegovo uvođenje i dalje traju. Tokom tog perioda, sve prijave za pokretanje stečajnog postupka koje su podnete sudu od strane poverilaca, kao i prijave koje su podnete pre uvođenja moratorijuma, ali o njima nije odlučivano, biće vraćene podnosiocima. Tokom moratorijuma, poverioci ne smeju da traže izvršenje na založenoj imovini. Izvršni postupak koji je pokrenut kako bi se sprovelo

<sup>11</sup> "Covid-19 coronavirus measures impacting insolvency proceedings and enforcement", Allen&Overy, 24 June 2020, 10, tekst dostupan na: file:///C:/Users/Vlada/Downloads/Covid19%20Insolvency%20map%20updated%2024%20June%202020%20.pdf, 30. 11. 2020.

<sup>12</sup> *Ibid.*, 13.

<sup>13</sup> "Impact of COVID-19 on Insolvency Laws: How Countries Are Revamping Their Insolvency and Restructuring Laws to Combat COVID-19", 29 April 2020, 6, tekst dostupan na: <https://www.restructuring-globalview.com/wp-content/uploads/sites/21/2020/04/COVID-19-Impact-of-Global-Insolvency-Laws-29.04.20.pdf>, 6. 12. 2020.

izvršenje nad imovinom dužnika obustavlja se u pogledu potraživanja nastalih pre moratorijuma. Ali zaplena imovine i druga ograničenja raspolaganja imovinom, koja se već sprovode u izvršnom postupku, ne prekidaju se. Iznos novčanih obaveza na ime potraživanja za otpremnine, plate, zatim obaveznih isplata, a koje su nastale pre uvođenja moratorijuma, ali nakon što je sud prihvatio predlog za pokretanje stečajnog postupka, utvrđuju se na dan uvođenja moratorijuma. Transakcije stečajnog dužnika, koje se odnose na prenos imovine i preuzimanje obaveza, preduzete tokom moratorijuma, ništavne su. No, transakcije koje se odnose na uobičajeno poslovanje, a koje ne prelaze više od 1% ukupne vrednosti imovine dužnika, smatraće se punovažnim. Ipak, odlukom stečajnog upravnika mogu se, tokom moratorijuma, održavati skupštine poverilaca, sednice odbora poverilaca, bivših zaposlenih kod stečajnog dužnika, kao i slični sastanci. Osim toga, 19. marta 2020. doneta je odluka o ograničenom pristupu sudovima, osim ako su u pitanju hitni postupci.<sup>14</sup>

\*

\* \*

Ako treba da izdvojimo neke zajedničke elemente navedenih mera koje su pojedine zemlje preduzele, izdvojićemo sledeće: obustava ili produženje rokova za pokretanje stečajnog postupka; olakšice kod vraćanja dugova, odnosno njihovo odlaganje i produženje rokova; obustava ili odlaganje izvršenja na imovini. Naravno, te mere su bile očekivane. Radi zaštite privrede i privrednih subjekata, država će preduzeti ove mere, ali su one privremenog karaktera i ne mogu se primenjivati duži vremenski period. Inače, u aktima ovih zemalja predviđene su i druge mere, ali smo mi izdvojili one najbitnije.

Inače, mora se reći da je učestalost stečajeva u svetu niska u 2020. godini. Masovna fiskalna i monetarna podrška je verovatno tome doprinela. Vlade zemalja su preduzele značajne vanbudžetske i budžetske mere kako bi pružile podršku privrednom sektoru putem davanja garancija za kredite, kao i davanjem direktnih injekcija kapitala pored budžetskih fiskalnih stimulansa. Osim toga, centralne banke su pomogle i kupovinu imovine od strane privatnog sektora. Povoljniji uslovi finansiranja doprineli su da se privredni subjekti lakše suočavaju sa rizicima nelikvidnosti. U mnogim evropskim ekonomijama je održana zaposlenost, čak i kada je broj radnih sati naglo opao.<sup>15</sup> No, bez obzira na ograničeni porast stečajeva, možda je samo pitanje vremena kada će doći do povećanja tih postupaka, kao i do povećanja nezaposlenosti. Broj stečajeva i procenat nezaposlenosti bi mogli da porastu kada države počnu da povlače podršku. Smatra se da će procenat povećanja stečajeva dostići 20% u odnosu na situaciju u 2019. godini.<sup>16</sup> Pritisak u finansijskom sektoru uticaće i na pritisak na privredne subjekte. Smanjenje mogućnosti naplate kredita kod sistemski važnih banaka je sve veće.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> *Ibid.*, 16–17.

<sup>15</sup> R. Banerjee, E. Kharroubi, U. Lewrick, "Bankruptcies, unemployment and reallocation from Covid-19", *Bis Bulletin*, No. 31, 1; tekst dostupan na: <https://www.bis.org/publ/bisbull31.pdf>, 7. 12. 2020.

<sup>16</sup> *Ibid.*, 2.

<sup>17</sup> *Ibid.*, 3–4.

### 3.1. *Primena mera u SAD*

SAD smo izdvojili jer se jedna odredba Stečajnog zakonika SAD primenjuje u ovim uslovima, odnosno njeno posebno tumačenje to dozvoljava. Inače, odsustvo primene pojedinih mera koje su uvedene u Evropi, dovelo je u SAD do posledica na tržištu rada, što je uvećalo nezaposlenost u toj državi.<sup>18</sup>

Pomenuta odredba Stečajnog zakonika SAD<sup>19</sup> se odnosi na član 305, koji sadrži odredbu o obustavi stečajnog postupka od strane suda. Naime, sud, nakon saslušanja stranaka, može obustaviti postupak u bilo koje vreme ako bi obustava bila u interesu kako dužnika tako i poverilaca.<sup>20</sup> Naravno, ovaj član sadrži i druge odredbe koje se odnose na obustavu postupka i u drugim situacijama, čemu nećemo poklanjati pažnju. Upravo se ovaj član Stečajnog zakonika SAD koristi kako bi se privremeno obustavio stečajni postupak usled pandemije i svih negativnih posledica koje ona izaziva. Argument je da bi bilo bolje obustaviti postupak, kako bi se sačekali rezultati primene mera koje se sprovode radi ublažavanja finansijskih negativnih posledica pandemije. Navedeno tumačenje pomenutog člana Stečajnog zakonika SAD pokazuje spremnost sudova da prepoznaju okolnosti koje su bez presedana sa kojima se suočavaju i stečajni dužnici i poverioci i da privremena obustava stečajnog postupka može da bude od koristi za sve strane, kako bi se izvršili pregled i analiza stanja, što bi moglo da dovede do pojedinačnih sporazuma koji bi se ticali smanjenja duga ili odlaganja plaćanja duga.<sup>21</sup>

U SAD je pandemija izazvala dramatične padove potrošnje i najviši nivo nezaposlenosti još od velike depresije. Ova kriza je podstakla brzu akciju Kongresa i federalnih rezervi tako što je odobreno povećanje od 600 dolara na ime beneficija za nezaposlene preko Saveznog programa kompenzacije za nezaposlene usled pandemije. U međuvremenu, brojne državne i lokalne samouprave u SAD, kao i savezne agencije, uvele su moratorijume na izvršenja, kao i druge mere.<sup>22</sup>

### 3.2. *Primena mera u državama regiona*

U Hrvatskoj su, takođe, uvedene određene mere koje se odnose na stečajni postupak. Naime, ako je uzrok stečaja nastao u vreme pandemije i uzrok je tog stanja, ne pokreće se stečajni postupak, odnosno ne smatra se stečajnim razlogom. No, postoje izuzeci, kada se može pokrenuti ovaj postupak, ako je u pitanju zaštita države, zatim zaštita javnog zdravlja, životne sredine i sl. Hrvatska Vlada je donela odluku kojom je određeno da su ove mere na snazi bile do početka avgusta 2020, s tim što se njihova primena može pružavati za periode od tri meseca.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> "Mothballing Bankruptcy Cases in the COVID-19 Crisis", June 2020, tekst dostupan na: <https://www.jonesday.com/en/insights/2020/06/mothballing-bankruptcy-cases-in-the-covid19-crisis>, 10. 12. 2020.

<sup>19</sup> Bankruptcy Code US (Stečajni zakonik SAD), od 6. novembra 1978, poslednji amandmani 20. aprila 2005, tekst dostupan na: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/11>, 21. 12. 2020.

<sup>20</sup> Vid.: fn. 18.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> J. Wang, J. Yang, B. Iverson, R. Kluender, "Bankruptcy and the COVID-19 Crisis", Harvard Business School, *Working Paper* 21-041, September 2020, 2.

<sup>23</sup> "Covid-19 coronavirus measures impacting insolvency proceedings and enforcement", *Allen&Overy*, 24 June 2020, 7.

U Sloveniji su uvedene sledeće mere: mogućnost podnošenja zahteva za moratorijum na plaćanje u roku od 6 meseci od dana prestanka mera, s tim što bi moratorijum trajao 12 meseci; uvođenje državnih garancija za bankarske kredite odobrene neposredno pre vanrednih mera; prioritarno tretiranje neobezbeđenih potraživanja poverilaca. Što se tiče sudova, oni normalno funkcionišu, ali uz poštovanje mera.<sup>24</sup>

Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine je 30. aprila 2020. godine usvojilo Odluku o organizaciji rada sudova i tužilaštava u BiH,<sup>25</sup> koja je omogućila zakazivanje novih ročišta, kao i nastavak tekućih, uz poštovanje svih epidemioloških mera. Osim toga, definisana je potreba da se, prilikom zakazivanja ročišta, razmotri hitnost i trajanje postupka, kao i broj učesnika.<sup>26</sup> Postavlja se pitanje od čega će zavistiti određivanje suspenzije rokova u postupku.

#### 4. MERE KOJE SU DONETE U REPUBLICI SRBIJI

Pomenućemo samo neke od mera koje su donete u Srbiji za vreme pandemije, a odnose se i na stečajni postupak direktno ili na drugi način. Narodna banka Srbije je 17. marta 2020. uvela 90-dnevni moratorijum na otplatu kredita i lizinga. Tokom moratorijuma, dužnik nije obavezan da otplaćuje dospele rate. Banka (davalac lizinga) ne može da pokrene postupak izvršenja ili stečajni postupak protiv dužnika, odnosno ne može da preduzme bilo koju radnju vezanu za naplatu duga. Od 11. maja 2020. godine svi privredni sudovi, odnosno sudovi koji sprovode stečajni postupak su dostupni i mogu zakazivati ročišta.

Posvetićemo pažnju i Uredbi o rokovima u sudskim postupcima za vreme vanrednog stanja koje je proglašeno 15. marta 2020.<sup>27</sup> Članom 2 Uredbe je predviđeno da prestaju da teku rokovi za tužbe, privatne tužbe, ustavne žalbe, predloge, pravne lekove i sredstva za preduzimanje drugih procesnih radnji u parničnom, krivičnom, vanparničnom, ustavnosudskom postupku i upravnom sporu. U Uredbi, kao što vidimo, nije pomenut stečajni postupak.

#### 5. MOGUĆNOST OBUSTAVE POKRETANJA STEČAJNOG POSTUPKA

Mnoge države su uvele moratorijum na pokretanje stečajnog postupka, odnosno omogućile su obustavu pokretanja stečajnog postupka, bez obzira na to što je dužnik insolventan. Analiziraćemo pokretanje stečajnog postupka sa stanovišta statusa stečajnog dužnika, kao i pojedine posledice, koje ono proizvodi. Takođe, analiziraćemo i dva načela koja su bitna, kad je u pitanju mogućnost pokretanja stečajnog postupka. Najzad, bitno je definisati i retroaktivnost kako zakona koji uređuje stečaj, tako i drugih akata koji se mogu ticati stečajnog postupka, kao što je to slučaj u državama koje smo pomenuli.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Uredba o rokovima u sudskim postupcima za vreme vanrednog stanja proglašenog 15. marta 2020, *Sl. glasnik RS*, br. 38/2020.



Otvaranje stečajnog postupka utiče na status stečajnog dužnika tako što se njemu ograničavaju određena prava, koja se sastoje u upravljanju i raspolaganju imovinom kojom raspolaže. To znači da se stečajnom dužniku ograničava poslovna sposobnost. No, postavlja se pitanje, kada nastupaju pravne posledice stečajnog postupka, odnosno od kog momenta stečajni dužnik prestaje da upravlja svojim poslovima i svojom imovinom. Taj trenutak se vezuje za, po opštim pravilima, momenat objavljivanja rešenja suda o otvaranju stečajnog postupka na oglasnoj tabli suda.<sup>28</sup> Otvaranjem stečajnog postupka, parnični i vanparnični postupci u kojima dužnik učestvuje kao stranka prekidaju se *ex lege*. Isto tako prekidaju se i izvršni postupci radi namirenja i radi osiguranja. Otvaranjem postupka protiv dužnika ne može se dopustiti ni vođenje takvih postupaka, čak i kada za određena potraživanja postoje izvršne isprave.<sup>29</sup> Sva prava stečajnog dužnika prelaze na stečajnog upravnika, a ono što je naročito bitno, jeste da su sva raspolaganja stečajnog dužnika svojom imovinom, u toku postupka, bez dejstva. Navedene su najvažnije posledice pokretanja stečajnog postupka. Sve one su usmerene ka ostvarenju najvažnijeg cilja u tom momentu, a to je ograničenje stečajnog dužnika u mogućnosti raspolaganja sopstvenom imovinom, kao i prekidanje postupka u kojem je stečajni dužnik stranka, da bi mogućnost obustave pokretanja ovog postupka dovela do gubitka ili oštećenja imovine dužnika, koja treba da predstavlja stečajnu masu. Samim tim, postavlja se i pitanje oštećenja poverilaca.

Načelo hitnosti je jedno od najvažnijih načela. ZS definiše da je stečajni postupak (kao i postupak restrukturiranja) hitan, u kome nije dozvoljen prekid postupka, čemu ćemo pažnju posvetiti kasnije.<sup>30</sup> Bez obzira na hitnost postupka, možemo zameriti na ovako strogoj formulaciji, imajući u vidu zaštitu svih učesnika stečajnog postupka, a ne samo poverilaca. Da li je uopšte potrebno definisati hitnost? S jedne strane, pravna priroda stečajnog postupka nam govori da on mora biti hitan, pre svega zbog zaštite imovine – stečajne mase, a s druge strane veliko insistiranje na hitnosti može ugroziti prava i poverilaca i dužnika. U slučaju obustave pokretanja ovog postupka, narušava se i navedeno načelo. Sud, u takvoj situaciji, ne može preduzimati mere koje bi očuvale imovinu dužnika i koje bi sačuvale i njegov status.

Načelo izuzetnosti definiše da se stečajni postupak pokreće u izuzetnim slučajevima. Ranije se stečajni postupak pokretao onda kada ne uspe prinudno poravnanje u stečaju ili van stečaja, kao i u slučajevima kada je stečajni dužnik bio nesposoban za plaćanje određeni vremenski period.<sup>31</sup> Ovo načelo bi se moglo posmatrati restriktivnije u odnosu na sam stečajni postupak i njegov cilj. Ipak, ne bismo ga smeli prihvatiti kao odgovor na pitanje kada se pokreće stečajni postupak. Načelo izuzetnosti se može koristiti za definisanje razlika između stečajnog postupka i ostalih postupaka, u smislu određivanja mesta stečajnog postupka u sistemu prava. Znači, ovo načelo se, kad govorimo o vanrednom stanju, mora tumačiti sa stanovišta insolventnosti dužnika, ali ta insolventnost može biti posledica različitih uzroka.

Najzad, kad govorimo o povratnom važenju zakona i drugih akata, moramo reći da se sigurnost jednog pravnog sistema ogleda u postojanosti zakona i retkoj primeni

<sup>28</sup> V. Čolović, N. Milijević, *Stečaj, teorija i praksa*, Udruženje pravnika Republike Srpske, Banja Luka 2020, 137.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> V. Čolović, „Načela stečaja i stečajnog postupka“, *Aktuelna pitanja savremenog zakonodavstva*, XIX Budvanski pravnički dani, Beograd 2013, 228.

<sup>31</sup> M. Vasiljević, *Kompanijsko pravo*, Beograd 2006, 397.

retroaktivnosti pojedinih odredaba novodonetog zakona. To ne znači da ne treba predvideti povratno dejstvo pojedinih delova zakonskog akta, kada to zahteva obezbeđenje nesmetanog funkcionisanja jedne privredne grane. Zakon može da ima i retroaktivno dejstvo ako se sam taj zakon proglasi punovažnim.<sup>32</sup> U slučaju da postoje neki opravdani razlozi za primenu principa retroaktivnosti određenog zakona u slučaju promejenih okolnosti, ipak moramo postaviti pitanje primene teorije stečenih prava, kao tvorevine jedne reakcionarne teorije. Po teoriji apsolutnog dejstva novog zakona, novi zakon je retroaktivan kada vređa stečena prava pod režimom starog zakona. A zaštita prava pojedinaca od retroaktivnosti novog zakona treba da se reguliše ustavnim odredbama.<sup>33</sup> Samo opravdani društveni interes može biti razlog retroaktivnosti zakona.<sup>34</sup>

Uvek se mora definisati zbog čega su pojedine odredbe zakona retroaktivne, odnosno na koje faze stečajnog postupka se odredbe zakona protežu unazad. Inače, zakonodavac različito postupa kada u prelaznim odredbama reguliše pitanje vremenskih granica jednog zakona. Različito postupanje nije rezultat proizvoljnosti, već ocena odgovarajućih relevantnih činjenica. Po opštem mišljenju, zakoni ne mogu imati povratno dejstvo, već samo pojedine odredbe.<sup>35</sup>

Upravo se u uslovima vanrednog stanja mora postaviti pitanje retroaktivnosti i povratnog važenja akata koji derogiraju zakonske odredbe. Ovde se postavlja pitanje vredanja prava pojedinaca, u ovom slučaju, poverilaca. No, može se definisati opšti društveni interes, a što nije zadatak samo ustavnih odredaba, već i, u ovom slučaju, stečajnog zakonodavstva koje treba da reguliše mogućnost retroaktivnosti propisa kojima se menjaju odredbe tog zakonodavstva u slučaju vanrednog stanja.

## 6. PREKID PARNIČNOG POSTUPKA

Posvetićemo pažnju regulisanju prekida parničnog postupka i mogućnosti primene tih pravila u stečajnom postupku. Ponavljamo, ZS ne dozvoljava prekid stečajnog postupka. Zakon o parničnom postupku Republike Srbije (dalje: ZPP)<sup>36</sup> reguliše prekid parničnog postupka kada sud prestane sa radom usled vanrednog stanja.<sup>37</sup> Osim toga, sud odlukom utvrđuje prekid postupka. Isto tako, sud može odrediti prekid postupka, ako se stranka nalazi na području iz kojeg ne može pristupiti sudu zbog vanrednih događaja.<sup>38</sup> Nakon određivanja prekida postupka, prestaju da teku svi rokovi koji su određeni za vršenje parničnih radnji. Isto tako, za vreme trajanja prekida, sud ne može da preduzima nikakve radnje u postupku. Sud može doneti odluku ako je prekid nastupio nakon zaključenja glavne rasprave i ako je moguće doneti odluku. Ukoliko je jedna stranka preduzela određene parnične radnje za vreme trajanja prekida postupka, one nemaju nikakvo pravno dejstvo prema drugoj stranci, sve do momenta nastavka postupka.<sup>39</sup>

<sup>32</sup> S. Perović, *Retroaktivnost zakona i drugih opštih akata (teorija sukoba zakona u vremenu)*, Beograd 1987, 24–26.

<sup>33</sup> *Ibid.*, 137.

<sup>34</sup> V. Čolović, N. Miljević, 326.

<sup>35</sup> *Ibid.*, 324.

<sup>36</sup> Zakon o parničnom postupku Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 55/2014, 87/2018 i 18/2020.

<sup>37</sup> Čl. 222, t. 6 ZPP.

<sup>38</sup> Čl. 223, t. 2 ZPP.

<sup>39</sup> Čl. 224 ZPP.

Što se tiče zastoja postupka, ZPP određuje da će sud zastati sa postupkom kad je to propisano zakonom. Isto tako, u rešenju o zastoju, sud mora odrediti vreme njegovog trajanja. Sud će nastaviti postupak kada prestanu razlozi koji su izazvali zastoj. U toku zastoja, sud može preduzimati samo one radnje za koje postoji opasnost od odlaganja. Zastoj ne utiče na rokove za preduzimanje radnji u postupku.<sup>40</sup>

Odluka o prekidu postupka može imati deklaratoran ili konstitutivan karakter, u zavisnosti od toga o kojoj vrsti prekida se radi. Prekid postupka *ex lege* nastupa onog momenta kada je nastupio događaj koji je izazvao obustavu parničnog postupka. Ako sud prekine sa radom, onda on neće moći da donese odluku odmah nakon prekida rada, što znači da se takva odluka može doneti naknadno kada prestanu razlozi koji su doveli do prekida. Zbog vanrednih događaja i sud može doneti odluku o prekidu postupka. Tada prekid nastupa donošenjem sudske odluke, a ne od momenta nastupanja okolnosti koje su dovele do prekida.<sup>41</sup> Pravne posledice prekida postupka su iste, bez obzira na to da li odluka o prekidu ima deklaratoran ili konstitutivan karakter. Za vreme prekida postupka, parnica ne prestaje da teče. Međutim, ne mogu se preduzimati parnične radnje koje bi imale dejstvo prema strankama, kao što je rečeno. Ali, ukoliko nije došlo do prekida zbog prestanka rada suda, onda sud može preduzimati određene radnje u postupku, koje su zakonom propisane i bez delovanja stranaka. Odluka koja je donesena za vreme prekida postupka ima eventualnu važnost, odnosno ona će biti validna samo ako dođe do nastavka postupka. No, sud ne može zakazivati ročišta, slati pozive strankama, naređivati dostavljanje dokumenata, a ne može se ni oglasiti nenadležnim. Stranke, ako je to moguće, mogu preduzimati određene parnične radnje za vreme prekida postupka, ali će one imati dejstvo tek kada postupak bude nastavljen. Da bi se nastavio postupak, potrebno je da sud donese odluku o tome, bez obzira na to da li je do prekida došlo *ex lege* ili odlukom suda.<sup>42</sup>

U svakom slučaju, osnovni cilj prekida postupka je zaustavljanje procesnih aktivnosti do momenta dok se ne uspostavi procesna ravnoteža, odnosno dok ne dođe do rešenja pojedinih pitanja, a cilj zastoja je zaustavljanje postupka do nastupanja određenih zakonom propisanih okolnosti, koje omogućavaju nastavak postupka.<sup>43</sup>

Ako neka pitanja stečajnog postupka nisu posebno uređena odredbama ZS-a, shodno se primenjuju odgovarajuće odredbe Zakona o parničnom postupku. Shodna primena nekog zakona uvek znači navedeno, s tim što ta primena zavisi i od organa koji sprovodi postupak, na koji se i odnosi određeni zakon, a u stečajnom postupku, organ koji odlučuje o shodnoj primeni Zakona o parničnom postupku jeste stečajni sudija. Da bi mogla da se primenjuju pravila koja ograničavaju pokretanje i vođenje stečajnog postupka, trebalo bi definisati odredbu i o njegovom prekidu. Sudeći po sadašnjim odredbama ZS-a, stečajni postupak ne bi smeo da bude prekinut, čak ni u uslovima vanrednog stanja. Smatramo da bi ovaj problem mogao biti rešen na način kako je to urađeno u ZPP-u.

<sup>40</sup> Čl. 227 ZPP.

<sup>41</sup> G. Stanković, „Prekid parničnog postupka“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, Niš 1974, 326.

<sup>42</sup> *Ibid.*, 330.

<sup>43</sup> J. Brozović, „O mirovanju parničnog postupka i (ne)opravdanosti njegova napuštanja“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 2/2016, 1012.

## 7. ZAKLJUČAK

Na osnovu navedenih mera koje su preduzete od strane više zemalja, a koje se odnose na pokretanje i vođenje stečajnog postupka, možemo reći da su one očekivane u ovim uslovima. Naravno, nemoguće je očekivati promenu zakonodavstva u kratkom vremenskom periodu, s obzirom na to da su države, pre svega, preduzele mere za kratkoročno saniranje posledica pandemije.

Kad je u pitanju Srbija, postavimo dva pitanja koja se tiču odredaba ZS-a i njihove primene u vanrednim uslovima. Naravno, pokušaćemo na njih da damo i odgovor.

Da li je potrebno izmeniti odredbu ZS-a koja se odnosi na prekid postupka, tj. da li bi trebalo predvideti mogućnost prekida stečajnog postupka? Kao što smo naveli, pokretanjem ovog postupka prekidaju se svi parnični, izvršni i drugi postupci u kojima je stranka stečajni dužnik. Međutim, u ZS-u je definisano da nisu dozvoljeni prekid i zastoje stečajnog postupka. No, vanredne situacije izazvane prirodnim i drugim katastrofama, kao što je pandemija, zahtevaju drugačiji pristup u regulisanju prekida i zastoja stečajnog postupka. Nemogućnost pristupa sudu od strane stečajnog dužnika ili poverilaca koja je izazvana objektivnim razlozima, nameće neophodnim da i stečajni zakonodavac reguliše prekid postupka. S druge strane, u ZS-u je predviđeno da će se shodno primenjivati odredbe ZPP-a, pa bi tako bile primenjene odredbe o prekidu parničnog postupka. Međutim, odredba ZS-a koja zabranjuje prekid stečajnog postupka dovodi u pitanje primenu ZPP-a.

Zatim, da li bi bilo opravdano izmeniti i odredbu koja se odnosi na stečajne razloge, odnosno da li bi, sa stanovišta prava poverilaca, bilo opravdano da se razlikuju stečajni razlozi nastali kao posledica vanrednih okolnosti, na koje stečajni dužnik nije mogao da utiče, od ostalih stečajnih razloga nastalih u redovnim okolnostima? Smatramo da bi razlikovanje stečajnih razloga na one koji su nastali u vezi sa poslovanjem i postupanjem stečajnog dužnika i na one koji su uzrokovani nekom situacijom za koju dužnik nije odgovoran dovelo do niza štetnih posledica koje bi se ogledale u oštećenju poverilaca. Sigurno je da ovakva odredba ne bi smela da bude deo stečajnog zakonodavstva. Naime, način nastanka stečajnog razloga može biti različit i može zavisiti od različitih okolnosti. Ako bi takav način definisanja stečajnih razloga bio definisan, onda bismo, praktično, mogli imati i različita pravila za pokretanje stečajnog postupka, u zavisnosti od toga koji su uslovi za navedeno ispunjeni.

Što se tiče rada sudova u vanrednim okolnostima, možemo reći da sve zavisi od vrste tih okolnosti. Ako je u pitanju pandemija, onda bi se moglo govoriti i o vođenju postupka podnošenjem pismenih podnesaka, kao i održavanjem ročišta elektronskim putem.

U svakom slučaju, pokretanje i vođenje stečajnog postupka u vanrednim okolnostima zahteva od zakonodavca da definiše mnoga pitanja koja nisu vezana samo za sve ono što je navedeno u radu. Stečajni postupak je specifičan i njegovo regulisanje zahteva drugačiji pristup koji bi doveo do pravila koja bi morala da pomire zaštitu dužnika, s jedne strane, kao i interese poverilaca, s druge.

**Prof. Vladimir Čolović, PhD**

Principal Research Fellow at the Institute of Comparative Law

e-mail: *v.colovic@iup.rs*

## **INFLUENCE OF A PANDEMIC ON THE INITIATION AND CONDUCTING OF BANKRUPTCY PROCEEDINGS**

### Summary

The pandemic caused by the spread of the Covid-19, among other things, has a negative impact on issues related to the insolvency of companies and other entities, as well as on initiating and conducting bankruptcy proceedings, and thus on settling claims by creditors. Disorders caused in economies around the world will affect the growth of bankruptcies, but also the possibility of conducting bankruptcy proceedings. Many countries have taken steps to mitigate the effects of the pandemic in these circumstances. However, they refer to the postponement of the deadlines for submitting the proposal for initiating the bankruptcy procedure, the suspension of that procedure, as well as to the reliefs that are given to insolvent subjects, i.e. debtors. But, all the above measures are of a temporary character. The question arises of regulating the manner of conducting this procedure in the conditions not only of a pandemic, but, in general, of a state of emergency. The paper presents some of the measures adopted in many European countries, as well as the actions in the United States in this situation. In addition, attention is paid to the measures adopted in Serbia, as well as the possibilities of different regulation of the bankruptcy procedure in the state of emergency, and that, above all, refers to the regulation of the suspension of the bankruptcy procedure, which is not allowed in the bankruptcy legislation of Serbia.

**Keywords:** bankruptcy proceedings, pandemic, insolvency, suspension of procedure, bankruptcy condition.