

RAZVOJ STEČAJNOG PRAVA SRBIJE U PERIODU OD 1945-1989. GODINE

Apstrakt

Ustanovljavanje administrativnog sistema upravljanja u posleratnom periodu, koji su privredni subjekti bili u obavezi da izvršavaju rezultiralo je neprimenom stečajnih propisa. Ukoliko je privredni subjekat poslovao nerentabilno, nije snosio nikakve štetne posledice obzirom da je njegovo poslovanje bilo utvrđeno državnim planom na koji ni na koji način nije uticao. U tom periodu odluku o prestanku privrednih subjekata su donosili nadležni državni organi na osnovu diskrecione ocene. U ovom radu autori će analizirati najvažnije odredbe svih propisa domaćeg stečajnog prava u periodu od 1945-1989. godine, sa osvrtom na doprinose navedenih propisa na razvoj domaćeg stečajnog prava, kao i njihove manjkavosti.

Ključne reči: stečajno pravo, istorijski razvoj, posleratna Jugoslavija, privredni subjekti.

1. UVOD

Po završetku Drugog svetskog rata na teritoriji Jugoslavije je ustanovljen administrativni sistem upravljanja privredom, tako da primena stečaja nije mogla da nađe svoje mesto u uslovima kada je privredni subjekt imao osnovni zadatak da izvršava svoje obaveze iz državnog privrednog plana, bez obzira da li je to rentabilno ili ne.¹ Opstanak privrednih društava je u tom periodu zavisio od odluke nadležnog državnog organa, s obzirom na to da su sva privredna preduzeća bila u državnoj svojini. Prema tadašnjem vladajućem shvatanju stečaj je predstavljao „institut kapitalističkog načina privređivanja koji nije prihvatljiv u socijalističkom sistemu“.²

Prvi posleratni propisi koji počinju da se bave pitanjem prestanka privrednih subjekata bile su: Uredba o postupku likvidacije privrednih preduzeća iz 1951. godine i Uredba o prestanku preduzeća i radnji iz 1953. godine.³ Do donošenja ovih Uredbi, postupak prestanka privrednih preduzeća bio je uprošćen i jednostavan, jer je samo od odluke nadležnog organa zavisilo da li će i kako jedno preduzeće prestati sa radom.

Usled ekonomskog i pravnog osamostaljivanja privrednih subjekata, javila se potreba za donošenjem nove Uredbe o prestanku preduzeća i radnji. Ova Uredba je pod nazivom „prinu-

*Istraživač pripravnik, Institut za uporedno pravo u Beogradu, e-mail: iva_tosic@hotmail.com.

**Istraživač pripravnik, Institut za uporedno pravo u Beogradu, e-mail: bogdanastjepanovic@gmail.com.

¹ Jovanović N., Ilić Popov G., Jovanović J. (ur.), 2006, Priručnik za stečajne upravnike, Intermex, Beograd, str. 155.

² Milosavljević A., 2016, *Imovinsko-pravne posledice pokretanja stečajnog postupka u domaćem i uporednom pravu*, Novi Sad, str. 29.

³ Višekruna A., 2013, *Pravni položaj zaposlenih u stečajnom postupku*, Beograd, str. 46.

dna likvidacija“ zapravo skrivala stečaj. Međutim, nije ni sadržinski ni terminološki dala zadovoljavajuće rezultate, pa je iz tog razloga ukinuta donošenjem Zakona o prinudnom poravnanju i stečaju iz 1965. godine. Ovaj zakon vratio se već ustaljenoj terminologiji predviđajući sprovođenje stečaja nad preduzećima i imaocima radnji i oslanjajući se na francusku koncepciju stečaja prema kojoj isključivo trgovci mogu biti subjekti stečajnog prava. Stečaj se nije mogao sprovesti nad preduzećima u združenom sastavu, iako su i oni bili pravni subjekti i ekonomski samostalni, jer u slučaju da ovakvo preduzeće ne može da izmiruje svoje finansijske obaveze to bi izvršilo združeno preduzeće, odnosno preduzeća iz njegovog sastava.

Ovaj zakon je važio sve do usvajanja Zakona o sanaciji i prestanku organizacija udruženog rada. Donošenju Zakona o sanaciji i prestanku organizacija udruženog rada iz 1980. godine prethodilo je donošenje Ustava SFRJ od 1974. godine i Zakona o udruženom radu od 1976. godine. Zakon o sanaciji i prestanku organizacija udruženog rada predviđa da se organizacija udruženog rada „ukloni“ ukoliko se nađe u teškoćama koje su neotklonjive merama sanacije. Zanimajući činjenicu njegovog nastanka u uslovima društvene svojine, u koju se ustanova stečaja teško uklapala, ovaj zakon je dao određene rezultate. Naime, on je ipak predviđao da će se nad privrednim subjektom, tada nazivanim organizacija udruženog rada, ukoliko se merama sanacije ne ostvare željeni efekti, sprovesti stečaj. Uslov za otvaranje stečaja bio je da organizacija udruženog rada iz ostvarenog dohotka ne može da izmiruje svoje obaveze. Nakon bezmalo decenije važenja ovog zakona, donet je Zakon o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji 1989. godine, koji je bio na snazi sve do 2004. godine.

Materija stečaja, u razdoblju koji u ovom radu obrađujemo, bila je obimna, a društvene prilike izuzetno složene tako da će u radu ukratko biti predstavljeni pomenuti zakoni. Pitanje regulisanja stečaja generalno podrazumeva obrađivanje mnogih pitanja – pretpostavki za otvaranje postupka (stečajni razlog, stečajni dužnik, i sl.), potom različite organe, postupke koji mogu da se sprovede, stečajne razloge, pravne posledice otvaranja stečajnog postupka itd. Imajući to u vidu, nastojaćemo samo ukratko da približimo opšte društvene okolnosti u kojima su zakoni nastali, opisati neke osnovne karakteristike zakona, sa posebnim osvrtom na korišćenu terminologiju, stečajne razloge, organe postupka i način na koji se postupak mogao sprovoditi.

2. UREDBA O POSTUPKU LIKVIDACIJE PRIVREDNIH PREDUZEĆA IZ 1951. GODINE

Stvaranjem nove državne zajednice na temeljima izgrađenim u narodnoj revoluciji, u periodu posle Drugog svetskog rata, pitanje stečaja nije se moglo ni postaviti. U tom periodu sva privredna preduzeća bila su državna, pa je samim tim njihova egzistencija zavisila od odluke nadležnog državnog organa, koji je mogao u svakom trenutku doneti odluku o prestanku rada pojedinih privrednih organizacija. Ukoliko privredna organizacija nije bila sposobna da izvršava planske zadatke zbog kojih je osnovana, ili jednostavno njeno postojanje nije bilo potrebno radi izvršivanja tih zadataka, prestajala je sa radom i pristupalo se njenoj likvidaciji. Način i postupak likvidacije privrednih organizacija bili su regulisani Uredbom o postupku likvidacije privrednih preduzeća koja je stupila na snagu 26. 12. 1951. godine.⁴

⁴ Biro Z., Šurlan P., 1965, *Zakon o prinudnom poravnanju i stečaju sa objašnjenjima i sudskom praksom*, Beograd, str. 17.

Na osnovu odredaba Uredbe, organ privredne uprave je određivao da li će se sprovesti postupak likvidacije preduzeća. Organ privredne uprave je vršio imenovanje članova likvidacione komisije koji su se birali iz reda zaposlenih, a sprovodio je i nadzor nad njihovim radom. Ova komisija je sprovodila postupak likvidacije preduzeća kroz utvrđivanje njegovog finansijskog stanja, naplaćivanje njegovih potraživanja i završavanje tekućih i nezavršenih poslova preduzeća. Takođe, likvidaciona komisija je bila zastupnik preduzeća u postupku likvidacije.

Postupak je započinjao objavom oglasa o otvaranju postupka likvidacije u Službenom Listu, što je bilo u nadležnosti likvidacione komisije. Na ovaj način komisija je pozivala poverioce i dužnike da u roku od 30 dana od dana objavljivanja ovog oglasa prijave svoja potraživanja, odnosno dugovanja prema preduzeću. Po proteku ovog roka komisija je vršila utvrđivanje potraživanja, a zatim i preduzimala mere za isplatu potraživanja poveriocima. U slučaju kada preduzeće nije posedovalo dovoljno raspoloživih sredstava za isplatu svih poverilačkih potraživanja, potrebna sredstva stavljao je na raspolaganje finansijski organ. Visina sredstava koja je obezbeđivao ovaj organ išla je najviše do visine vrednosti osnovnih sredstava preduzeća. Osnovna sredstva preduzeća u likvidaciji, likvidaciona komisija je predavala onim preduzećima, ustanovama ili organima koji su bili određeni rešenjem o likvidaciji preduzeća.⁵

3. UREDBA O PRESTANKU PREDUZEĆA I RADNJI IZ 1953. GODINE

U Jugoslaviji nastaloj nakon Drugog svetskog rata sve do 1953. godine vlada administrativno upravljanje privredom, gde za stečajno pravo praktično nema mesta. Prelaženjem na novi sistem privređivanja sa elementima delovanja tržišnih zakona, u kom preduzeća dobijaju status ekonomski i pravno samostalnih subjekata, javila se potreba da se neka od pitanja relevantnih za ovu granu prava ipak regulišu.⁶

Iz navedenih razloga 1953. godine se pristupa donošenju Uredbe o prestanku preduzeća i radnji. Smatra se da je ovo terminološki i sadržinski naš najlošiji stečajni propis.⁷ Ova uredba je sadržala svega 89 članova što je za posledicu imalo da su mnoga važna pitanja ostala neregulisana. Novi sistem uslovljavao je drugačije regulisanje prestanka privrednih preduzeća.

Pravilima Uredbe bila su predviđena dva načina prestanka preduzeća:

- 1) prinudna likvidacija koju je sprovodio nadležni okružni privredni sud, i
- 2) redovna likvidacija koju je sprovodila nadležna opština.

Pored ova dva formalizovana postupka, uređeni su i postupci sanacije preduzeća i pravnisanje poverilaca izvan postupka prinudne likvidacije.⁸

⁵ Milosavljević A., 2016, str. 30.

⁶ Jovanović Zattila M., Čolović V., 2013, *Stečajno pravo*, Niš, str. 30.

⁷ Radović V., 2017, *Stečajno pravo- knjiga prva*, Beograd, str. 100.

⁸ Radović V., 2017.

3.1. Redovna likvidacija

Redovna likvidacija preduzeća mogla se odvijati u nekoliko slučajeva, pre svega ako nisu postojali ekonomski uslovi za dalji rad, kao i kada nadležni državni organ zabrani dalji rad preduzeća u slučajevima koji su predviđeni posebnim propisima. U slučajevima kada preduzeće nije plaćalo stalne doprinose društvenoj zajednici i kada nije ostvarivalo garantovani fond plata postojala je pretpostavka da ne postoje ekonomski uslovi za njegov dalji rad.

Narodni odbor ili drugi organ koji je bio za to ovlašćen posebnim propisom je donosio akt o prestanku preduzeća na osnovu kog se sprovodio postupak redovne likvidacije. Najvažniji cilj ovog postupka je bio unovčenje obrtnih sredstava (sirovine, materijal, gotovi proizvodi i sl.) kao i naplata svih potraživanja preduzeća. Zatim se iz dobijenih sredstava sprovodio postupak namirenja poverilaca. Kao i u prethodnoj uredbi, postupak redovne likvidacije sprovodila je likvidaciona komisija. Ona je predstavljala stalni organ nadležnog narodnog odbora sa zadatkom da sprovodi postupak redovne likvidacije svih preduzeća na njegovoj teritoriji.⁹ Likvidaciona komisija je vršila imenovanje organa postupka redovne likvidacije, a koje su činili likvidator ili likvidaciona uprava.

3.2. Prinudna likvidacija

U slučaju da preduzeće nije bilo sposobno za vršenje privrednih i društvenih obaveza, kao krajnja mera sprovodila se prinudna likvidacija. Termin prinudna likvidacija koristi se u ovoj uredbi umesto termina stečaj. Njen cilj bila je zaštita socijalističkih društvenih odnosa i interesa radničke klase. Ovaj cilj se najpre ostvarivao oduzimanjem osnovnih sredstava i sredstava amortizacionog fonda koja nisu ulazila u stečajnu masu privrednoj organizaciji nad kojom je prinudna likvidacija otvorena. Ova sredstva su se predavala na staranje nadležnom narodnom odboru.¹⁰ Kao što je već pomenuto, uslov za njeno sprovođenje je bila nesposobnost preduzeća za vršenje privrednih i društvenih obaveza. Privredne obaveze podrazumevale su one obaveze preduzeća koje su nastale iz njegovog poslovanja, dok su društvene obaveze podrazumevale obaveze preduzeća prema društvenoj zajednici. Ukoliko se od preduzeća ni prinudnim putem nije moglo naplatiti potraživanje na osnovu izvršne isprave, postojala je pretpostavka da je preduzeće nesposobno za vršenje privrednih obaveza. Kada preduzeće nije bilo u mogućnosti da uplaćuje stalne doprinose društvenoj zajednici, smatralo se da nije sposobno da izvrši društvene obaveze.

U početku je okružna državna arbitraža bila nadležna za sprovođenje postupka prinudne likvidacije, a od 1954. godine to postaje okružni privredni sud. Organi postupka prinudne likvidacije bili su: likvidaciono veće, likvidacioni sudija i likvidacioni upravnik, dok su poverilački organi bili potpuno zanemareni. Predlog za otvaranje postupka prinudne likvidacije mogao je podneti poverilac, narodni odbor i samo preduzeće. Pre nego što bi bilo doneto rešenje o otvaranju postupka prinudne likvidacije, obavezno se pokretao prethodni postupak u kome se ispitivalo materijalno stanje preduzeća, odnosno da li su ispunjeni uslovi za otvaranje postupka prinudne likvidacije.¹¹

⁹ Milosavljević A., 2016, str. 31.

¹⁰ Bogdanović S., 1989, *Prestanak privrednih preduzeća*, Beograd, str. 57.

¹¹ Biro Z., Šurlan P., 1965, str. 20.

3.3. Sanacija

Uredbom je ukinut institut prinudnog poravnanja umesto koga je uveden institut sanacije, koja se sprovodila unutar postupka prinudne likvidacije. Nadležni državni organi, kao i privredne i društvene organizacije sprovodile su sanaciju davanjem izjave o njenom preduzimanju, pred nadležnom arbitražom. Obavezno je bilo navesti iznos koji se obezbeđuje za pokriće obaveza preduzeća.

3.3.1. Dobrovoljna sanacija

U slučajevima kada privredna organizacija postane insolventna, narodni odbor, društvena organizacija ili privatno lice su mogli sanirati njenu insolventnost time što će joj pozajmiti potrebnu gotovinu, oprostiti dug, produžiti kredit ili preuzeti garanciju za kredite koji su potrebni za uklanjanje insolventnosti. Dobrovoljna sanacija se mogla sprovesti kako pre, tako i tokom postupka prinudne likvidacije.

3.3.2. Sanacija prinudnim poravnanjem

Kada se sanacija ne može postići na dobrovoljnoj bazi, može se sprovesti prinudnim poravnanjem. U ovom postupku insolventna organizacija je davala ponudu svojim poveriocima da im isplati određeni procenat potraživanja, pod uslovom da joj oprostite višak koji prelazi njene finansijske mogućnosti. U toj ponudi je potrebno označiti rok i način isplate. Predlog za poravnanje mogu dati i sami poverioci. Ova vrsta sanacije je "prinudna" za one poverioce koji na nju nisu pristali, pod uslovom da je prihvati više od polovine poverilaca, računajući po glavama, i čija potraživanja predstavljaju više od polovine svih obaveza insolventne organizacije.

3.3.3. Prinudna uprava nad privrednom organizacijom

Uredba predviđa da se prinudna uprava može odrediti samo dobrovoljnim preuzimanjem garancije za dugove insolventne organizacije. Međutim, nesporno je da i poverioci kod prinudnog poravnanja mogu svoj pristanak usloviti time da se insolventna organizacija stavi pod prinudnu upravu. Kada sanaciju sprovodi narodni odbor, tj. savezno, republičko i pokrajinsko izvršno veće, ono takođe može odrediti prinudnu upravu, pogotovo kad je do insolventnosti došlo krivicom organa insolventne privredne organizacije. Prinudna uprava je trala dok se ne sredi finansijsko poslovanje, a najduže godinu dana.¹²

Usled brojnih pravnih praznina i nejasnoća, sudska praksa je nailazila na velike probleme prilikom primene ove uredbe. Često su odgovori na sporna pitanja traženi u predratnim propisima, ukoliko je to bilo moguće, imajući u vidu Zakon o nevažnosti pravnih propisa iz 1946. godine¹³.

¹² Zugglia S., 1956, *Prinudna likvidacija privrednih organizacija*, Zagreb, str. 12-16.

¹³ Zakon o nevažnosti pravnih propisa donetih pre 6. aprila 1945. godine i za vreme neprijateljske okupacije, <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/slfirj/skupstina/zakon/1946/86/4/reg>.

4. ZAKON O PRINUDNOM PORAVNANJU I STEČAJU

Zakon o prinudnom poravnanju i stečaju donet je 5.4.1965. godine¹⁴ i bio je na snazi sve do 1980. godine. Razvoj društveno-ekonomskih odnosa koji je omogućio jačanje samostalnosti privrednih subjekata kao i jačanje odgovornosti kolektiva za svoju sudbinu na tržištu, ali i brojni nedostaci Uredbe o prestanku preduzeća i radnji, predstavljali su razloge za donošenje ovog zakona. Njegovima donošenjem je konačno regulisan pravni institut stečaja u Jugoslaviji i popunjena jedna pravna praznina u tadašnjem pravnom sistemu.¹⁵

Donošenjem ovog zakona napušten je raniji naziv „prinudna likvidacija“ i usvojen je naziv „stečaj“. Zakonom je regulisano otvaranje stečaja nad preduzećima, kao i otvaranje stečaja nad imovinom imalaca radnji. Ovaj zakon je u svakom smislu unapredio tadašnju pozitivnopravnu stečajnu regulativu, posebno kada se upoređi sa rešenjima prethodnog propisa koji je uređivao pitanje prestanka privrednih subjekata. Pre svega, zakon se vraća tradicionalnoj terminologiji ove grane prava (stečaj, stečajno veće, stečajni sudija, stečajni upravnik, stečajna masa, deobna masa itd.). Takođe, u odnosu na Uredbu, pored duplo većeg broja članova, on je i u kvalitativnom smislu neuporedivo bolji tekst. Isto tako, za razliku od Uredbe, koja je uređivala sve načine prestanka preduzeća i radnji, on se fokusira samo na jednu način prestanka, a to je stečaj. Ovaj zakon je u naš sistem vratio postupak prinudnog poravnanja. Takođe, on celu glavu posvećuje stečaju i prinudnom poravnanju imalaca radnji, za razliku od uredbe, koja uopšte nije predviđala specifična rešenja za preduzetnike.¹⁶

Stečajni razlozi predviđeni ovim zakonom bili su:

- 1) da preduzeće nije u mogućnosti da obnavlja sredstva za proizvodnju i druga sredstva kojima upravlja,
- 2) da preduzeće nije u mogućnosti da ispunjava druge zakonom određene obaveze.

Ova dva uslova ne moraju biti kumulativno ispunjeni. Za sprovođenje stečaja nad imovinom imalaca radnji zahtevalo se ispunjenje samo drugog uslova.

Odredbe ovog zakona kao potencijalnog stečajnog dužnika određuju isključivo preduzeća, zanemarujući druge privredne organizacije kao što su npr. banke. Specifičan karakter i delatnost tih privrednih organizacija iziskuje da se stečaj nad njima reguliše na drugačiji način, a ukoliko to nije učinjeno stečaj nad njima će se sprovoditi po odredbama ovog zakona.¹⁷

Zakon taksativno navodi pretpostavke koje moraju biti ispunjene za otvaranje stečaja nad preduzećem:

- 1) ako preduzeće duže od jedne godine ne pokriva materijalne troškove;
- 2) ako se radnicima duže od jedne godine isplaćuju samo minimalni lični dohoci iz sredstava preduzeća;
- 3) ako po isteku 6 meseci od početka pružanja obezbeđenja minimalnih ličnih dohoda radnicima iz sredstava zajedničkih rezervi privrednih organizacija, odnosno iz društvenih fondova ili drugih društvenih sredstava, društveno-politička zajednica ne sanira preduzeće niti ga stavi pod prinudnu upravu;

¹⁴ Zakon o prinudnom poravnanju i stečaju (ZPPS), *Sl. list SFRJ*, br. 21/65, 55/69, 39/72, 16/7.

¹⁵ Bogdanović S., 1989, str. 58-59.

¹⁶ Radović V., 2017, str. 101-102.

¹⁷ Biro Z., Šurlan P., 1970, *Zakon o prinudnom poravnanju i stečaju sa objašnjenjima i sudskom praksom*, Beograd, str. 35.

- 4) ako preduzeće duže od jedne godine ne plaća doprinose i poreze i druge dažbine izjednačene sa doprinosima i porezima;
- 5) ako se ni prinudnim putem iz imovine preduzeća nije moglo naplatiti potraživanje poverilaca na osnovu pravnog akta koji ima svojstvo izvršnog naslova;
- 6) u drugim slučajevima predviđenim saveznim zakonom¹⁸.

Ovaj zakon članom 3. utvrđuje pretpostavke za otvaranje stečaja nad imovinom imalaca radnje. Kao uslove za otvaranje stečaja nad imovinom imalaca radnje propisuje:

- 1) imalac radnje duže od jedne godine ne plaća doprinose i poreze i druge dažbine izjednačene sa doprinosima i porezima,
- 2) ako se ni prinudnim putem iz imovine imalaca radnje nije moglo naplatiti potraživanje poverilaca na osnovu pravnog akta koji ima svojstvo izvršnog naslova.

Stečaj nad preduzećem ne može se otvoriti ako prethodno nije pokušano saniranje preduzeća putem redovne sanacije ili prinudnog poravnanja.

Organi stečajnog postupka su stečajno veće, stečajni sudija i stečajni upravnik. Odbor poverilaca je fakultativni organ, o čijem obrazovanju odlučuje stečajno veće. Na zahtev poverilaca čija potraživanja iznose više od polovine ukupnog iznosa potraživanja svih poverilaca, stečajno veće dužno je odrediti obrazovanje odbora poverilaca.

4.1. Prinudno poravnanje

Zakon svojim odredbama detaljno propisuje postupak prinudnog poravnanja. Postupak za prinudno poravnanje pokreće se na predlog preduzeća kod koga je ispunjen neki od zakonskih uslova za stečaj. Takođe, može se pokrenuti i na predlog banke, nadležnog organa društveno političke zajednice i svake druge zainteresovane radne organizacije ako se sa tim saglasi dužnik. Predlog mora da sadrži ponudu poravnanja u kojoj se predlaže način i rok isplate potraživanja, a ako se predlaže isplata potraživanja u smanjenom iznosu, mora sadržati i procenat koji se nudi poveriocima za isplatu njihovih potraživanja. Taj procenat ne može biti manji od 50 % ukoliko se plaćanje nudi u roku od jedne godine, odnosno od 60 % ukoliko se nudi u roku od dve godine. Postupak se sprovodi u veću od trojice sudija. Ako predlog nije u skladu sa odredbama zakona, a predlagач ni u određenom roku ne otkloni nedostatke, predsednik veća će ga odbaciti. Poverioci odlučuju o predloženom poravnanju glasanjem i ono se smatra prihvaćenim ukoliko za njega glasaju poverioci čija potraživanja iznose više od polovine potraživanja poverilaca koji imaju pravo glasa i kada ga odobri veće poravnanja. Ukoliko se ta većima ne postigne veće će obustaviti postupak i po službenj dužnosti otvoriti stečajni postupak.¹⁹

4.2. Stečajni postupak

Predlog za otvaranje stečajnog postupka mogu podneti poverioci, služba društvenog knjigovodstva, likvidaciona komisija određena za sprovođenje redovne likvidacije preduzeća, skupština opštine na čijoj teritoriji je sedište preduzeća i sâmo preduzeće. Na-

¹⁸ član 2, ZPPS, *Sl. list SFRJ*, br. 21/65, 55/69, 39/72, 16/7.

¹⁹ Popović S., Bartoš M., 1970, *Osnovni zakon o preduzećima i Zakon o prinudnom poravnanju i stečaju s komentarom, objašnjenjima, sudskom praksom i primerima akata*, Beograd, str. 387-393.

kon podnošenja predloga za otvaranje stečajnog postupka, stečajno veće donosi rešenje o pokretanju prethodnog postupka radi utvrđivanja uslova za otvaranje stečajnog postupka, ili predlog odbacuje.²⁰ Po donošenju rešenja o pokretanju prethodnog postupka stečajno veće može odrediti mere kojima se ograničavaju prava ovlašćenih lica preduzeća, obustavu isplata sa računa preduzeća (osim isplate minimalnih ličnih dohodaka), usloviti punovažnost odluka organa preduzeća svojom prethodnom saglasnošću.

Nakon donošenja rešenja o pokretanju stečajnog postupka, u najkraćem roku, stečajno veće zakazuje ročište u cilju utvrđivanja mogućnosti preduzimanja redovne sanacije preduzeća, ili mogućnosti zaključenja prinudnog poravnanja. Ako ova mogućnost ne postoji, zakazaće se ročište radi raspravljanja o postojanju zakonskih uslova za otvaranje stečaja. Stečajno veće može odbiti predlog za otvaranje stečajnog postupka iako su ispunjeni zakonski uslovi, ako radna zajednica preduzeća u prethodnom postupku iznese zahtev da preduzeće nastavi poslovanje još jednu godinu, a da za to vreme radnici i dalje primaju minimalne lične dohotke iz njegovih sredstava. Stečajno veće može odlučiti da se stečajni postupak otvori i bez prethodnog ispitivanja finansijskog stanja dužnika, ako predlog za otvaranje stečajnog postupka podnese samo preduzeće ili likvidaciona komisija određena za sprovođenje postupka redovne likvidacije, a preduzeće se ne protivi predlogu za otvaranje stečajnog postupka.²¹ Stečajni postupak otvoriće se po službenoj dužnosti i bez prethodnog ispitivanja finansijskog stanja preduzeća, ako je pre toga bio otvoren postupak za prinudno poravnanje koji je završen bez uspeha. Dalje odredbe zakona posvećene su prijavljivanju i utvrđivanju potraživanja, dejstvu stečaja na pravne poslove i radnje stečajnog dužnika, pobijanju pravnih poslova i radnji, novčenu imovine, kao i namirenju poverilaca.

4.3. Redovna sanacija

Zakon predviđa da do redovne sanacije i prinudnog poravnanja može doći u toku stečajnog postupka i tada se stečajni postupak obustavlja. Redovna sanacija se može preduzeti do pravnosnažnosti rešenja o glavnoj deobi, a prinudno poravnanje se može preduzeti do okončanja stečajnog postupka.²² Institut redovne sanacije nije nepoznat našem pravnom sistemu, s obzirom na to da je već Uredbom o prestanku preduzeća i radnji bila predviđena mogućnost da državni organ, privredne i društvene organizacije mogu izvan i u toku postupka prinudne likvidacije preduzeti sanaciju preduzeća koje nije u stanju da odgovori svojim privrednim i društvenim obavezama. Takođe, tada važeći Zakon o preduzećima reguliše institute redovne sanacije za ona preduzeća koja se nalaze u finansijskim teškoćama. Na osnovu odredbi Zakona o prinudnom poravnanju i stečaju, redovna sanacija se preduzima od strane društveno političkih zajednica, banaka, mesnih zajednica, druge radne organizacije, društveno političke organizacije i udruženja građana. Sama sanacija se sprovodi zaključenjem ugovora između preuzimaoca sanacije i preduzeća u kome mora biti naznačen iznos koji se obezbeđuje za sanaciju u vidu sanacionog kredita. Redovna sanacija preduzeća se preuzima kada postoje ekonomski uslovi za dalji rad preduzeća i vrednost njegovih sredstava je veća od njegovih obaveza iako se nalazi u finansijskim poteškoćama. Ona se može

²⁰ Član 61, ZPPS, Sl. list SFRJ, br. 21/65, 55/69, 39/72, 16/7.

²¹ Član 69, ZPPS, Sl. list SFRJ, br. 21/65, 55/69, 39/72, 16/7.

²² Član 133, ZPPS, Sl. list SFRJ, br. 21/65, 55/69, 39/72, 16/7.

preduzeti i kada su ostvareni zakonski osnovi za otvaranje stečaja. Da bi se sprovela redovna sanacija moraju biti ispunjeni ovi materijalnopravni uslovi, iako to nije dovoljno da se preduzeću odobri sanacioni kredit. Takođe je neophodno da je preduzeće došlo u takvu situaciju zbog uzroka koji opravdavaju njegovo saniranje, što se utvrđuje ocenom banke sa kojom se preduzeće nalazi u trajnom poslovnom odnosu. Preuzimalac sanacije odgovara za novčane obaveze preduzeća do iznosa koji je označen u ugovoru o preuzimanju sanacije i to samo za obaveze koje su nastale do momenta njenog preuzimanja.²³

5. ZAKON O SANACIJI I PRESTANKU ORGANIZACIJA UDRUŽENOG RADA

Godine 1980. donet je Zakon o sanaciji i prestanku organizacija udruženog rada²⁴ koji je bio na snazi sve do 1986. godine. Ovaj zakon je, 1986. godine, zamenjen novim Zakonom o sanaciji i prestanku organizacija udruženog rada. Oba zakona doneta su nakon donošenja Ustava SFRJ iz 1974. godine i Zakona o udruženom radu iz 1976. godine i predviđaju stečaj samo ukoliko se merama sanacije ne mogu otkloniti ekonomske teškoće u koje je zapao privredni subjekt.

Ustav iz 1974. godine, slično kao i prethodni, predviđa mogućnost ukidanja osnovnih organizacija udruženog rada (OOUR) koji obavljaju privrednu delatnost. Nakon njegovog donošenja, donet je i novi Zakon o sanaciji i prestanku organizacija udruženog rada iz 1980. godine. Po Ustavu i tom zakonu stečaj je ograničen na privredne OOUR, a u pogledu stečaja nad imovinom lica sa sopstvenim sredstvima za proizvodnju, bilo je dopušteno republikama i pokrajinama da ovo pitanje regulišu sopstvenim uredbama i zakonodavstvom.²⁵

Ovaj zakon je po svom obuhvatu značajno širi od svog prethodnika, obzirom da je istim zakonom uređena materija sanacije i materija prestanka organizacija udruženog rada. Usvajanjem ovog pristupa SFRJ je ponovo prihvatila koncept o jedinstvenom uređivanju svih načina prestanka organizacija udruženog rada. Zakon o sanaciji i prestanku organizacija udruženog rada u sadržinskom smislu čini jedinstvo sa Zakonom o udruženom radu. Najbitnija karakteristika ovog perioda je apsolutni primat sanacije u odnosu na stečaj. Glavni cilj je da se sprovođenjem različitih vidova sanacije pokuša spašavanje privrednog subjekta, kako bi se izbegao stečajni postupak. Iz navedenog se može zaključiti da je u ovom periodu sanacija bila pravilo, a stečaj izuzetak od pravila. Stečajem gube svi, dužnik, poverioci i država, odnosno društvena zajednica. Iz ovakvog gledanja na stečaj se razvila teorija da on nije u skladu sa konceptom društvene svojine. Međutim, u uslovi- ma dominacije tržišne privrede, prevladalo je shvatanje da organizacije udruženog rada moraju prestati sa radom kad uz preduzete mere sanacije ne mogu iz ostvarenog dohotka da podmiruju svoje obaveze.²⁶ Zakon poznaje pet postupaka sanacije: dva predsanaciona postupka, sanaciju u užem smislu, samoupravno sporazumevanje o smanjenju potraživanja i prinudno poravnanje.²⁷

²³ Biro, Z., Šurlan, P., 1965, str. 135.

²⁴ Zakon o sanaciji i prestanku organizacija udruženog rada (ZOSPOUR), *Sl. list SFRJ*, br. 41/80, 25/81, 60/81, 9/86 i 43/86.

²⁵ Milosavljević, O., Radosavljević, Lj., Šarkić, N., 1994, *Prinudno poravnanje, stečaj i likvidacija- sudska praksa i primeri pojedinačnih pravnih akata*, Beograd, str. 5.

²⁶ Jovanović Zattila M., Čolović V., 2013, str. 31.

²⁷ Radović V., 2017, str. 104-105.

5.1. Predsanacioni postupak i sanacija u užem smislu

Predsanacioni postupak je predviđao veliki broj mera i radnji koje radnici ili organizacije statusno povezane sa dužnikom treba da preduzmu. Zakon predviđa dva predsanaciona postupka - jedan za otklanjanje uzroka poremećaja u poslovanju i drugi za otklanjanje uzroka nastalog gubitka po periodičnom obračunu.

Sanacija u užem smislu se sprovodi kada osnovna organizacija iskaže gubitak u završnom računu, a realizuje se u narednoj poslovnoj godini. Učesnici u postupku sanacije pored onih koji su predviđeni predsanacionim postupkom mogu biti druge organizacije koje su sanatori, poverioci dužnika, ili oni koji po drugim osnovima poslovno saraduju sa dužnikom.²⁸ Ova dva postupka su zamišljena kao preventive stečaja, tako da se sprovedu u ranim fazama utvrđivanja finansijskih problema.

5.2. Samoupravno sporazumevanje o smanjenju potraživanja i prinudno poravnanje

Donošenjem zakona iz 1980. godine sanacioni postupak je obogaćen uvođenjem samoupravnog sporazumevanja o smanjenju potraživanja, kojim poverioci prihvataju da smanje potraživanja u obimu kojim se pokriva gubitak. Ovaj oblik sanacije predstavlja novi originalni oblik saniranja pored redovne sanacije i prinudnog poravnjanja.²⁹

Pored postupka sanacije, zakon je zadržao institut prinudnog poravnanja koji za razliku od sanacije mogu zaključivati samo poverioci dužnika.³⁰ Značajna razlika u odnosu na prethodni zakon jeste što se prema tom zakonu prinudno poravnanje moglo zaključiti isključivo nakon podnošenja predloga za pokretanje stečajnog postupka.

U pogledu odredaba kojima se reguliše institut stečaja ovaj zakon je skoro u celosti zadržao odredbe Zakona o prinudnom poravnanju i stečaju. Ono u čemu se novi zakon razlikuje od svog prethodnika jeste nepominjanje imalaca radnji kao stečajnih dužnika. Navedena promena je bila neophodna, jer je regulativa obavljanja delatnosti sredstvima u ličnoj svojini prešla u republičku, odnosno pokrajinsku nadležnost.³¹

Tokom 1986. godine nelikvidnost organizacija je naglo počela da raste, što je rezultiralo donošenjem novog zakona sa istim nazivom i veoma sličnim rešenjima, kojim se uvode neke novine u predsanacioni postupak i postupak sanacije, dok stečajne odredbe ostaju gotovo netaknute.

6. ZAKON O PRINUDNOM PORAVNANJU, STEČAJU I LIKVIDACIJI

Godine 1989. donet je Zakon o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji³². Ovim zakonom okončano je samoupravljanje u materiji stečajnog prava. On je predstavlj-

²⁸ Pavić Đ., 1988, Sanacija organizacija udruženog rada, *Privreda i pravo*, 1-2, str. 23.

²⁹ Bogdanović S., 1989, str. 61.

³⁰ Carić S., 1981, *Pravni položaj organizacija udruženog rada*, Beograd, Savremena administracija, str. 320.

³¹ Kašanin R., Nešković R., Lekić I., 1981, *Komentar zakona o sanaciji i prestanku organizacija udruženog rada*, Beograd, Savremena administracija, str. 16.

³² Zakon o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji (ZPPSL), *Službeni list SFRJ*, br. 84/1989, *Službeni list SRJ* br., 37/1993, 28/1996.

jao dopunu izvesnih elemenata i pravila stečajnog postupka, usklađujući ih sa razvojem ekonomskih i privrednopравnih odnosa. Može se reći da ovaj zakon jako sličan Zakonu o prinudnom poravnanju i stečaju iz 1965. godine, čija rešenja je u osnovi prihvatio. Kao što i sam naziv kaže, on uređuje tri različita postupka: prinudno poravnanje, stečaj, i likvidaciju. Novina ovog zakona je mogućnost prodaje dužnika kao pravnog lica ukoliko je to u interesu poverilaca, kao i proširenje kruga lica koji mogu biti pokretači postupka likvidacije. Stečajni dužnici u smislu ovog zakona mogu biti preduzeća, zadruge, banke, osiguravajuća društva, javna preduzeća, radnje i gazdinstva ako imaju svojstvo pravnog lica.³³ Za razliku od stečajnih zakona donetih osamdesetih godina, ovaj zakon poznaje samo jednu alternativu stečaju- prinudno poravnanje, koje je insolventni dužnik mogao da predloži stečajnim poveriocima pre ili u toku stečajnog postupka. Naime, zakon je prinudno poravnanje predvideo i kao vanstečajani i kao stečajni institut. Postupak za prinudno poravnanje može se izuzetno pokrenuti i na predlog poverioca, ako se dužnik sa tim saglasi.³⁴ Ukoliko predsednik stečajnog veća ne odbaci predlog za prinudno poravnanje, a za to postoje uslovi, doneće se rešenje o otvaranju postupka prinudnog poravnanja. Ono se smatra prihvaćenim ako za njega glasaju poverioci čija potraživanja iznose više od polovine potraživanja poverilaca koji imaju pravo glasa i kada ga odobri veće poravnanja.

Centralni deo zakona je posvećen stečajnom postupku, ali u ovom delu nije bilo većih izmena u odnosu na prethodna dva zakona. Kao najznačajnije novine mogu se navesti uvođenje instituta prodaje dužnika kao pravnog lica i ukidanje brojinih osnova za diskvalifikaciju.³⁵ Zakonom je postupak likvidacije uređen u svega nekoliko članova kojima se predviđaju uslovi za pokretanje postupka, ovlašćeni predlagači, organi, kao i shodna primena stečajnih pravila. Takođe, zakon predviđa primat postupka stečaja nad likvidacijom, što je sadržao i raniji zakon obzirom da se radi o odnosu dva sudska postupka za čije pokretanje se zahtevaju savim različiti uslovi pa je samim tim besmisleno sprovođiti postupak likvidacije ukoliko postoje uslovi za sprovođenje stečajnog postupka, odnosno da je dužnik trajnije insolventan.³⁶

ZPPSL je po prvi put regulisao međunarodni stečaj u okviru glave „Sukob zakona i nadležnosti“. Ovom glavom bila je propisana isključiva nadležnost jugoslovenskog suda za sprovođenje postupka prinudnog poravnanja, stečaja i sudske likvidacije protiv dužnika koji ima sedište na teritoriji SRJ.³⁷ Materija priznanja stranih sudskih odluka regulisana je upućivanjem na primenu matičnog zakona o priznanju stranih sudskih odluka uz pojašnjenje da se rešenje o priznanju objavljuje na način na koji se objavljuje rešenje o otvaranju stečajnog postupka.³⁸ U Republici Srbiji ZPPSL je bio u primeni sve do donošenja Zakona o stečajnom postupku 2004. godine.

³³ Član 4, ZPPSL, *Službeni list SFRJ*, br. 84/1989, *Službeni list SRJ* br., 37/1993, 28/1996.

³⁴ Član 18, ZPPSL, *Službeni list SFRJ*, br. 84/1989, *Službeni list SRJ* br., 37/1993, 28/1996.

³⁵ Radović V., 2017, str. 158.

³⁶ Milosavljević O., Radosavljević Lj., Šarkić N., 1994, str. 52.

³⁷ Član 160, ZPPSL, *Službeni list SFRJ*, br. 84/1989, *Službeni list SRJ* br., 37/1993, 28/1996.

³⁸ Član 161, ZPPSL, *Službeni list SFRJ*, br. 84/1989, *Službeni list SRJ* br., 37/1993, 28/1996.; Radović V., 2017, str. 108-109.

7. ZAKLJUČAK

Posle Drugog svetskog rata prvi propis koji je regulisao način i postupak likvidacije privrednih organizacija bila je Uredba o postupku likvidacije privrednih preduzeća iz 1951. godine. Svega dve godine kasnije donosi se Uredba o prestanku preduzeća i radnji koja se smatra terminološki i sadržinski našim najlošijim stečajnim propisom. Ovom uredbom bila su predviđena dva načina prestanka preduzeća, a to su prinudna i redovna likvidacija. Usled njenih brojnih nedostataka 1965. godine donet je Zakon o prinudnom poravnanju i stečaju, koji je u svakom pogledu unapredio pozitivnopravnu stečajnu regulativu. Njegovim donošenjem je konačno regulisan pravni institut stečaja u našoj zemlji. Takođe, zakon za razliku od uredbe reguliše i stečaj preduzetnika.

Ustavnim amandmanima iz 1971. godine, a kasnije i Ustavom iz 1974. godine suštinski je promenjen pravni sistem SFRJ. Osnovu tog sistema je predstavljalo samoupravno uređenje društvenih odnosa, koji su zasnovani na udruživanju rada i sredstava i neotuđivom pravu radnika da samostalno upravljaju rezultatima svog rada. Iz tih razloga 1980. godine donet je Zakon o sanaciji i prestanku organizacija udruženog rada. Najbitnija karakteristika ovog zakona je apsolutni primat sanacije u odnosu na stečaj. Zakon poznaje pet postupaka sanacije. Značajna razlika u odnosu na prethodni zakon jeste što se prinudno poravnanje moglo zaključiti isključivo nakon podnošenja predloga za pokretanje stečajnog postupka, dok u pogledu odredaba kojima se reguliše institut stečaja skoro u celosti zadržava odredbe Zakona o prinudnom poravnanju i stečaju. Ono u čemu se razlikuje od svog prethodnika je izostavljanje imaoca radnji kao stečajnih dužnika.

Godine 1989. donet je Zakon o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji koji je doprineo razvoju instituta stečaja i okončanju samoupravljanja u materiji stečajnog prava. U stečajnom postupku, međutim, nije bilo velikih izmena u odnosu na prethodna dva zakona. Može se reći da ovaj zakon jako sličan Zakonu o prinudnom poravnanju i stečaju iz 1965. godine, čija rešenja je u osnovi prihvatio, uz određene novine. Neke od njih su mogućnost prodaje dužnika kao pravnog lica ukoliko je to u interesu poverilaca, proširenje kruga lica koji mogu biti pokretači postupka likvidacije, kao i uvođenje međunarodnog stečaja.

Društvene prilike i tadašnja shvatanja su određivale prihvatanje mogućnosti prestanka privrednih subjekata i način na koji se taj postupak sprovodio. U ovom periodu, приметna su različita rešenja, lutanja zakonodavca u pogledu traženja najboljeg rešenja koje će odražavati shvatanja sredine.

LITERATURA

1. Biro Z., Šurlan P., 1965, *Zakon o prinudnom poravnanju i stečaju sa objašnjenjima i sudskom praksom*, Beograd.
2. Biro Z., Šurlan P., 1970, *Zakon o prinudnom poravnanju i stečaju sa objašnjenjima i sudskom praksom*, Beograd.
3. Bogdanović S., 1989, *Prestanak privrednih preduzeća*, Beograd.
4. Carić S., 1981, *Pravni položaj organizacija udruženog rada*, Beograd, Savremena administracija.

5. Jovanović N., Ilić Popov G., Jovanović J. (ur.), 2006, Priručnik za stečajne upravnike, Intermex, Beograd.
6. Jovanović Zattila M., Čolović V., 2013, *Stečajno pravo*, Niš.
7. Kašanin R., Nešković R., Lekić I., 1981, *Komentar zakona o sanaciji i prestanku organizacija udruženog rada*, Beograd, Savremena administracija.
8. Milosavljević A., 2016, *Imovinsko-pravne posledice pokretanja stečajnog postupka u domaćem i uporednom pravu*, Novi Sad.
9. Milosavljević, O., Radosavljević, Lj., Šarkiće, N., 1994, *Prinudno poravnanje, stečaj i likvidacija- sudska praksa i primeri pojedinačnih pravnih akata*, Beograd.
10. Pavić Đ., 1988, Sanacija organizacija udruženog rada, *Privreda i pravo*, 1-2.
11. Popović S., Bartoš M., 1970, *Osnovni zakon o preduzećima i Zakon o prinudnom poravnanju i stečaju s komentarom, objašnjenjima, sudskom praksom i primerima akata*, Beograd.
12. Radović V., 2017, *Stečajno pravo- knjiga prva*, Beograd.
13. Višekruna A., 2013, *Pravni položaj zaposlenih u stečajnom postupku*, Beograd.
14. Zugglia S., 1956, *Prinudna likvidacija privrednih organizacija*, Zagreb.

PRAVNI IZVORI

1. Zakon o nevažnosti pravnih propisa donetih pre 6. aprila 1945. godine i za vreme neprijateljske okupacije, <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/slfntj/skupstina/zakon/1946/86/4/reg>.
2. Zakon o prinudnom poravnanju i stečaju (ZPPS), *Sl. list SFRJ*, br. 21/65, 55/69, 39/72, 16/7.
3. Zakon o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji (ZPPSL), *Službeni list SFRJ*, br. 84/1989, *Službeni list SRJ* br., 37/1993, 28/1996.
4. Zakon o sanaciji i prestanku organizacija udruženog rada (ZOSPOUR), *Sl. list SFRJ*, br. 41/80, 25/81, 60/81, 9/86 i 43/86.

THE DEVELOPMENT OF BANKRUPTCY LAW OF SERBIA IN THE PERIOD FROM 1945-1989

SUMMARY

The establishment of an administrative management system in the post-war period, which economic operators were obliged to execute, resulted in unsuccessful bankruptcy regulations. If the business entity was unprofitable, it did not suffer any consequences, since its business was determined by the state plan which it did not influence in any way. In that period, the decision on the cessation of business entities was passed by the competent state authorities based on the discretionary assessment. In this paper, the authors will analyze the most important provisions of all domestic bankruptcy law regulations in the period from 1945 to 1989, with a reference to the contributions of these regulations to the development of domestic bankruptcy law, as well as their deficiencies.

Keywords: bankruptcy law, historical development, post-war Yugoslavia, business entities.