

REFORMA ZAKONODAVSTVA O RESTRUKTURIRANJU I STEČAJU

– Prilog za dalju harmonizaciju nacionalnog zakonodavstva
sa pravom EU –

Evropska unija učinila je značajne pomake u smeru harmonizacije nacionalnih zakonodavstava o stečaju u poslednje dve decenije, iako je reč o pretežno proceduralnoj materiji koja se opire harmonizaciji. Tokom poslednje decenije fokus evropskog zakonodavca bio je na merama restrukturiranja koje se primenjuju pre nego što nastupe razlozi za otvaranje stečajnog postupka, a u cilju njegovog izbegavanja i pružanja šanse dužnicima za oporavak poslovanja. Napori EU rezultirali su usvajanjem Direktive 2019/1023 o restrukturiranju i insolventnosti. Zakonodavac Republike Srpske je prvi u BiH uredio sudski postupak restrukturiranja, usvajajući novi Zakon o stečaju 2016. godine. Godine 2020. donet je Zakon o sporazumnom vansudskom finansijskom restrukturiranju, kojim je dato javno ovlašćenje Privrednoj komori RS da vodi postupke dobrovoljnog restrukturiranja, posredstvom ovlašćenih posrednika. U radu se analizira zakonodavstvo EU u oblasti stečaja i restrukturiranja, kao i zakonska rešenja Republike Srpske u materiji sudskog i vansudskog restrukturiranja. Cilj rada je da se oceni usaglašenost zakonskih normi o restrukturiranju u RS sa ciljevima instituta restrukturiranja i Direktivom 2019/1023. Autor zaključuje da je neophodno dalje unapređivanje zakonodavstva o stečaju i restrukturiranju u RS, kako bi se omogućila veća delotovornost postupaka restrukturiranja, bolja zaštita učesnika postupka i veća pravna sigurnost, te proširio domašaj zakonskih rešenja, tako da obuhvati preduzetnike, s jedne strane, i grupe društava, s druge strane.

Ključne reči: Stečaj. – Restrukturiranje. - Direktiva 2019/1023.

* Redovni profesor, Pravni fakultet Univerziteta „Union“, Republika Srbija, dijana.markovicbajalovic@pravnofakultet.edu.rs

1. UVODNE NAPOMENE

Reforma domaćeg stečajnog zakonodavstva treba da ostvari dva važna cilja. Jedan je harmonizacija sa pravom EU u oblasti stečaja, koja je neophodna kako bi zemlja ispunila uslove za punopravno članstvo. Drugi, važniji, jeste unapređivanje efikasnosti stečajnog i drugih srodnih postupaka, uz adekvatnu zaštitu interesa poverilaca, vlasnika kapitala, zaposlenih i ostalih interesnih grupa okupljenih oko privrednog društva u finansijskim teškoćama. Efikasno stečajno zakonodavstvo doprinosi atraktivnosti zemlje za investitore. U zemljama koje su poslednjih decenija prošle proces tranzicije od socijalističkog ka tržišnom sistemu privređivanja, stečaj se u praksi još uvek posmatra sa negativnog aspekta – kao proces koji vodi gubitku radnih mesta i socijalnim problemima. Drugo, praznine u stečajnom zakonodavstvu omogućile su brojne zloupotrebe od strane vlasnika kapitala, poverilaca i organa stečaja koje često nisu sankcionisane. To je doprinelo da se zanemari uloga stečaja da oslobodi zarobljeni kapital koji se nakon okončanog stečaja može ponovo aktivirati, obezbediti nova radna mesta i podstaći privredni razvoj.

Dve ekonomske krize koje su zahvatile svet tokom poslednjih deceniju i po povećale su interes teorije i prakse za stečajno zakonodavstvo. Svetska ekonomska kriza koja je započela 2008. godine dovela je do problema likvidnosti i, posledično, kraha velikog broja finansijskih institucija, a zatim i preduzeća u drugim ekonomskim sektorima. Privredni oporavak koji je usledio u drugoj deceniji 20. veka zaustavljen je pojavom epidemije kovida. Rat između Rusije i Ukrajine izazvao je novu ekonomsku recesiju za koju je još uvek neizvesno kada će se okončati.

Krizni izazovi podstakli su evropskog zakonodavca da usvoji nove mere sa ciljem kreiranja pravnih mehanizama za oporavak preduzeća u finansijskim teškoćama kako bi izbegli stečaj. Cilj ovog rada je da predstavi najvažnije novine u evropskom zakonodavstvu u materiji restrukturiranja i zatim analizira zakonodavstvo Republike Srpske i oceni njegovu usaglašenost sa pravom EU.

2. RAZVOJ PRAVA EU U MATERIJI STEČAJA I RESTRUKTURIRANJA

Materija stečaja je prvi put regulisana sekundarnim izvorima prava EU 2000. godine, kada je usvojena Uredba br. 1346/2000 o stečajnom postupku.¹ Uredba je bila posvećena prekograničnom stečaju, uredivši pitanja međunarodne nadležnosti, merodavnog prava i priznanja stečajnih postupaka u drugim državama članicama. Ona nije posegnula za harmonizacijom materijalnih i procesnih instituta stečajnog prava, zbog velikih razlika koje su postojale u nacionalnim zakonodavstvima država članica.² Drugo, harmonizacija stečajnog procesnog prava podrazumevala je intervenciju u oblast građanskog sudskog postupka, koju svaka država tradicionalno smatra svojim *reservatum dominii*.³ Takođe je bitno naglasiti da se Uredba 1346/2000 odnosila samo na sudske postupke kolektivnog namirenja poverilaca koji uključuju prodaju celokupne ili dela imovine stečajnog dužnika i imenovanje likvidatora (odn. stečajnog upravnika).⁴ Uredba se nije odnosila na postupke stečaja finansijskih institucija – društava za osiguranje, kreditnih društava, investicionih društava i sl.⁵

Uredbom je predviđeno da se glavni stečajni postupak vodi pred sudom države u kojoj dužnik ima centar glavnih interesa. Kada je reč o privrednim društvima i drugim pravnim licima, uvedena je pravna pretpostavka da je centar glavnih interesa dužnika u državi u kojoj dužnik ima registrovano sedište.⁶ Sekundarni stečajni postupci mogu se voditi pred sudovima drža-

¹ Council Regulation (EC) No 1346/2000 of 29 May 2000 on insolvency proceedings, OJ L 160, 30. 6. 2000.

Pre toga, pokušana je unifikacija pravila međunarodnog stečaja usvajanjem 1990. godine u okviru Saveta Evrope Evropske konvencije o određenim međunarodnim aspektima stečaja (*European Convention on certain international aspects of bankruptcy of 5 June 1990*). Konvencija nije stupila na snagu zbog nedovoljnog broja ratifikacija.

² Tako se u Preambuli Uredbe 1346/2000, recital 11, konstatuje da nije praktično uvesti unificirana pravila o stečajnom postupku koja bi se primenjivala u čitavoj Evropskoj zajednici, zbog prevelikih razlika koje postoje u pravima država–članica. Ukazuje se, na primer, na razlike koje postoje u pravnom regulisanju sredstava obezbeđenja i položaju privilegovanih poverilaca u stečaju. Vidi takođe: F. M. Mucciarelli, *General Principles of EU Corporate and Insolvency Law*, Law Working Paper No 562/2021, Univeristy of Modena and Regio de Emilia and ECGI, 2021, 15.

³ J. H. Dalhuisen, "Harmonization of Substantive Insolvency Law in the EU", *Maandblad voor Vermogensrecht*, br. 5, 2021, 159–165, 159.

⁴ Čl. 1 par. 1 Uredbe 1346/2000.

⁵ Čl. 1 par. 2 Uredbe 1346/2000.

⁶ Čl. 3 par. 1 Uredbe 1346/2000.

va u kojima stečajni dužnik ima nastan.⁷ Glavni stečajni postupak može da obuhvati svu imovinu dužnika, dok se sekundarni stečajni postupci mogu otvoriti nakon što je otpočeo glavni stečajni postupak i obuhvataju samo delove imovine koji se nalaze na teritoriji one države članice u kojoj dužnik ima nastan.⁸ Stečajni postupak se vodi po pravilima *lex fori* – prava države članice u kojoj se vodi postupak. Sudske odluke o otvaranju stečajnog postupka priznaju se na teritoriji drugih država članica EU bez sprovođenja posebnog postupka priznanja, od trenutka kada sudska odluka postane efektivna u državi porekla odluke.⁹ Sudska odluka o otvaranju postupka ima isto dejstvo u drugim državama članicama kao i u državi porekla odluke.¹⁰

Tokom više od decenije primene Uredbe 1346/2000 uočena su ograničenja koja su sprečavala uspostavljanje efikasnog režima prekograničnog stečaja na nivou EU. Najpre, Uredba 1346/2000 nije regulisala postupke koji su imali za cilj restrukturiranje poslovanja i otpust dugova, bez otvaranja stečajnog postupka. U međuvremenu su mnoge države–članice EU uvele u svoje pravo postupke restrukturiranja i slične postupke, u skladu sa izmenjenim ciljem stečaja, koji podrazumeva pružanje dužnicima šanse za oporavak i novi početak. Drugo, uočeno je da su mnoge države–članice omogućile stečaj fizičkih lica, bilo da su u pitanju preduzetnici ili potrošači, pri čemu dejstva stečaja fizičkih lica nisu usaglašena.¹¹ Nedostatak Uredbe 1346/2000 bio je i taj što nije uređivala postupke u kojima se ne imenuje stečajni upravnik, već dužnik zadržava pravo da vodi svoje poslovanje dok traje stečajni postupak (tzv. dužnik u posedu, eng. *debtor in possession*).¹²

⁷ Čl. 3 par. 2 Uredbe 1346/2000.

⁸ Ibid.

⁹ Čl. 16 par.1 Uredbe 1346/2000.

¹⁰ Čl. 17 par. 1 Uredbe 1346/2000.

¹¹ Institut für Ausländisches und Internationales Privat - und Wirtschaftsrecht, Ruprecht-Karl-Universität Heidelberg, Institut für Zivilverfahrensrecht, Universität Wien, *External Evaluation of Regulation No 1346/2000 on Insolvency Proceedings (Heidelberg-Vienna Report 2012)*, JUST/20111/JCIV/PR/0049/A4, https://www.mpi.lu/uploads/media/evaluation_insolvency_en.pdf, 10–11.

¹² S. F. G. Rameloo, "EU Law Reform: Cross-Border Civil and Commercial Procedural Law and Cross-Border Insolvency Law", *The Dovenschmidt Quarterly*, 2014, br. 2, 44–57, 54.

2.1. Preporuka Evropske komisije o novom pristupu poslovnom neuspehu i stečaju

Evropska komisija je 2014. godine usvojila Preporuku o novom pristupu poslovnom neuspehu i stečaju,¹³ kojom je podstakla države–članice EU da u svoje nacionalno zakonodavstvo o stečaju ugrade mehanizme za preventivno restrukturiranje. Ti mehanizmi treba da omoguće restrukturiranje dugova u ranoj fazi, sa ciljem da se spreči otvaranje stečajnog postupka i poštenim privrednicima koji su zapali u finansijske teškoće omogući druga šansa za poslovanje.¹⁴ Potrebno je napomenuti da je restrukturiranje dugova moguće postići vansudskim poravnanjem između dužnika i njegovih poverilaca na osnovu opštih pravila obligacionog prava.¹⁵ Evropska komisija je imala u vidu postupak restrukturiranja koje se postiže sporazumom između dužnika i poverilaca nakon što stečajni postupak postane izgledan, a koji omogućava dužniku da zadrži pravo da vodi svoje poslovanje i da odloži postupke prinudnog izvršenja. Komisija je državama članicama preporučila usvajanje pravnog okvira za preventivno restrukturiranje poslovanja koje bi trebalo da ima sledeće zajedničke elemente:

- a) Dužniku treba da bude omogućeno restrukturiranje u ranoj fazi, čim postane očigledna verovatnoća nastupanja stečaja;
- b) Dužnik treba da zadrži kontrolu nad vođenjem tekućih poslova;
- c) Dužniku treba da bude omogućeno da zatraži prekid pojedinačnih izvršnih postupaka;
- d) Plan restrukturiranja koje je usvojen većinom poverilaca i potvrđen od strane suda treba da obavezuje sve poverioce;
- e) Pravni poslovi kojima se obezbeđuje novo finansiranje neophodno za primenu plana restrukturiranja ne smeju se proglašiti nevažećim zbog toga što su štetni za interese poverilaca;
- f) Postupak restrukturiranja treba da bude fleksibilan i da ne traje dugo, pri čemu sud treba da bude uključen u meri u kojoj je to

¹³ *Commission Recommendation 2014/135/EU of 12 March 2014 on a new approach to business failure and insolvency, OJ L 74, 14. 3. 2014.*

¹⁴ Recital 1 Preporuke 2014/135.

¹⁵ Npr. instituti otpusta duga i novacije. Čl. 344–347 i 348–352 Zakona o obligacionim odnosima (*Sl. list SFRJ*, br. 29/78, 39/85, 45/89 – Odluka USJ i 57/89 i *Sl. glasnik RS*, br. 17/1993, 3/1996, 37/2001 – dr. zakon, 39/2003 i 74/2004).

neophodno i srazmerno potrebi da se zaštite interesi poverilaca i drugih zainteresovanih strana na čiji položaj utiče plan restrukturiranja.¹⁶

Pregovori u cilju usvajanja plana restrukturiranja treba da se vode na dobrovoljnoj bazi, pri čemu sud može imenovati medijatora ili supervizora, koji će pomagati učesnicima pregovora, nadzirati aktivnosti dužnika i poverilaca i preduzimati mere neophodne da se zaštite interesi poverilaca ili trećih lica. Dužnik može da traži prekid postupaka prinudnog izvršenja, ukoliko bi njihovo sprovođenje ugrozilo izgled na uspeh plana restrukturiranja. U primeni ove mere neophodno je obezbediti pravičan balans između interesa dužnika i poverilaca. Prekid izvršenja ne bi trebalo da traje dugo – najduže do četiri meseca, pri čemu sud može da odobri produženje prekida. Sveukupno prekid postupaka izvršenja na imovini dužnika ne bi trebalo da traje više od jedne godine.¹⁷ Preporukom je Komisija odredila osnovnu sadržinu plana restrukturiranja i poželjan način usvajanja plana. Poverioci bi trebalo da budu raspoređeni u grupe radi glasanja o planu, formirane na osnovu njihovih zajedničkih interesa. Potrebno je da se formiraju najmanje dve grupe poverilaca – poverioci sa obezbeđenim i neobezbeđenim potraživanjima.¹⁸ Plan restrukturiranja se usvaja većinom glasova poverilaca u svakoj grupi, pri čemu se broj glasova poverilaca određuje prema veličini njihovih potraživanja.

Preporukom je u pravo EU uveden institut američkog stečajnog prava *cram-down*.¹⁹ Taj institut podrazumeva ovlašćenje suda da nametne stečajni plan ukoliko je većina poverilačkih grupa izglasala plan potrebnom većinom glasova. Nametanjem plana od strane suda se sprečava blokada prilikom izglasavanja, čemu su naročito skloni privilegovani poverioci. U slučaju stečaja oni imaju pravo prvenstva u namirenju iz imovine dužnika i time i veće izgleda za namirenje. Zbog toga oni nemaju interes da se sporazumeju sa dužnikom o umanjenju dugova ili njihovom odlaganju, što restrukturiranje redovno podrazumeva. Evropska komisija je preporučila

¹⁶ Tač. 6 i 7 Preporuke 2014/135.

¹⁷ Tač. 13 Preporuke 2014/135.

¹⁸ Tač. 17 Preporuke 2014/135.

¹⁹ Institut potiče iz prava SAD, u koji je uveden Zakonom o stečaju iz 1978. Vidi: A. J. Casey, "Chapter 11 Renegotiation Framework and the Purpose of Corporate Bankruptcy", *Columbia Law Review*, br. 7, 2020, 1709–1770; D. Marković-Bajalović, "Novi Zakon o stečaju Republike Srpske: Restrukturiranje pre stečaja – zakonodavna inovacija ili iluzija", *Pravna riječ*, br. 47, 2016, 389–411.

da plan restrukturiranja koji pogađa interese nesaglasnih poverilaca mora biti sudski potvrđen. Isto tako, plan restrukturiranja koji predviđa novo finansiranje treba da bude sudski potvrđen.²⁰ Prilikom potvrđivanja plana, sud treba da vodi računa da li su legitimni interesi poverilaca dovoljno zaštićeni, a naročito da li su svi poverioci na čija prava plan utiče imali uvid u plan, te da li se nesaglasnim poveriocima minimalno obezbeđuje obim prava koji bi razumno mogli očekivati u slučaju stečaja dužnika i prodaje njegove imovine. Plan obavezuje poverioce koji su ga usvojili jednoglasno. Sudski potvrđen plan obavezuje sve poverioce koji su obuhvaćeni planom i koji su identifikovani u njemu.²¹

Komisija je preporučila i uvođenje instituta otpusta duga, koji bi se *ex lege* primenjivao na preduzetnike – subjekte stečaja, po isteku propisanog roka, sa ciljem pružanja šanse za obnavljanje poslovanja. U skladu sa Preporukom br. 2014/135, preduzetnik čija je imovina likvidirana u stečajnom postupku trebalo bi da bude potpuno oslobođen dugovanja po isteku tri godine od kada je sud doneo odluku o otvaranju stečaja, odnosno tri godine od početka primene plana otplate, ukoliko stečajni postupak uključuje takav plan.²² Kako bi se izbegle zloupotrebe instituta opusta duga, države članice mogu da uvedu strože mere u odnosu na preduzetnike koji postupaju nesavesno pre ili nakon otvaranja stečajnog postupka, ili se ne pridržavaju plana otplate ili bilo kojih drugih obaveza, sa ciljem zaštite interesa poverilaca. One su slobodne da uvedu i mere koje imaju za cilj obezbeđenje sredstava za život preduzetniku i njegovoj porodici.²³

2.2. Izmena Uredbe o stečajnom postupku iz 2015. godine

Već naredne, 2015. godine, usvojene su Izmene Uredbe o stečajnom postupku²⁴ sa ciljem da se proširi njen obuhvat i na postupke restrukturiranja. Oblast primene Uredbe uređena je tako da obuhvati sve javne kolektivne postupke propisane zakonima u vezi sa stečajem, a koji imaju za cilj sanaciju, reprogramiranje dugova, reorganizaciju ili likvidaciju dužnika. Postupak je kolektivan ako obuhvata sve ili značajan deo poverilaca, pri

²⁰ Tač. 20 Preporuke 2014/135.

²¹ Tač. 25 i 26 Preporuke 2014/135.

²² Tač. 31 Preporuke 2014/135.

²³ Tač. 32 Preporuke 2014/135.

²⁴ Regulation (EU) 2015/848 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on insolvency proceedings (recast), OJ L 141, 5. 6. 2015.

čemu prava poverilaca koji nisu obuhvaćeni postupkom ostaju nedirnuta.²⁵ Uredba se odnosi i na postupke koje vode upravni organi, imajući u vidu da u pojedinim državama–članicama određene nadležnosti mogu biti poverene vansudskim organima.²⁶ Uredbom su obuhvaćeni i prethodni postupci tokom kojih se vode pregovori između dužnika i njegovih poverilaca, pri čemu po sili zakona ili na osnovu odluke suda nastupa prekid stečajnog postupka.²⁷ Prošireno polje primene Uredbe obuhvatilo je i postupke sanacije preduzeća sa ekonomski održivim poslovanjem koja su zapala u finansijske teškoće, postupke restrukturiranja koji se iniciraju u momentu kada dužniku tek preči stečaj, postupke u kojima dužnik zadržava pravo da sam vodi svoje poslovanje (dužnik u posedu), postupke za otpust ili reprogramiranje dugova potrošača ili preduzetnika, itd.²⁸

U pogledu ostalih izmena koje je donela Uredba 2015/848, važno je pomenuti sledeće:

- 1) Uredbom je preciziran pojam *centra glavnih interesa*, koji se koristi kao odlučujuća činjenica za određivanje međunarodne nadležnosti sudova u stečajnim postupcima;
- 2) Uredba je donela niz izmena sa ciljem bolje koordinacije glavnog i sekundarnih stečajnih postupaka i time njihove veće delotvornosti;²⁹
- 3) Uredbom su predviđena pravila za stečaj grupe društava – Evropska unija se opredelila za koncept koordinacije stečajnih postupaka koji se vode nad društvima članovima grupe društava i saradnje su-

²⁵ Čl. 2 tač. 1) Uredbe 2015/848.

²⁶ Čl. 2 tač. 6) Uredbe 2015/848.

²⁷ Čl. 1 st. 1 tač. c) Uredbe 2015/848.

²⁸ J. Schmidt, "Preventive restructuring frameworks: Jurisdiction, recognition and applicable law", *International Insolvency Review*, 2022, br. 1, 81–100, <https://doi.org/10.1002/iir.1447100SCHMIDT>.

²⁹ Stečajnom upravniku u glavnom stečajnom postupku data je značajnija uloga u sekundarnim stečajnim postupcima. Tako sud kojem je podnet zahtev za otvaranje sekundarnog stečajnog postupka mora obavestiti stečajnog upravnika u glavnom stečajnom postupku (ili dužnika koji je zadržao pravo da vodi svoje poslove) i dati mu mogućnost da se izjasni o zahtevu. Stečajni upravnik u glavnom stečajnom postupku može tražiti od suda da ne otvori sekundarni stečajni postupak i ponuditi obezbeđenje. Sud kojem je podnet zahtev za otvaranje sekundarnog stečajnog postupka može odrediti i druge mere za zaštitu interesa lokalnih poverilaca, kao npr. zabranu premeštanja ili raspolaganja delovima imovine koja se nalazi na teritoriji odnosne države–članice (čl. 38). Stečajni upravnik u glavnom stečajnom postupku ima pravo žalbe na odluku suda o otvaranju sekundarnog stečajnog postupka (čl. 39).

dova država članica u tom kontekstu, sledeći principe ustanovljene Model zakonom UNCITRAL-a o prekograničnom stečaju.³⁰

2.3. Direktiva 2019/1023 o restrukturiranju i stečaju

Godine 2019. učinjen je prvi korak ka usaglašavanju nacionalnih zakonodavstava u oblasti restrukturiranja i stečaja, usvajanjem Direktive 2019/1023 o restrukturiranju i stečaju.³¹ Direktiva je pretočila u obavezujuće norme Preporuku Komisije 2014/135. Ona ima za cilj harmonizaciju nacionalnih mera za preventivno restrukturiranje, koje bi se primenjivale pre nego što se steknu uslovi za otvaranje stečaja, a radi njegovog izbegavanja. Direktivom se nalaže državam–članicama da uspostave mehanizme ranog upozorenja koji će omogućiti dužnicima i preduzetnicima da pravovremeno uoče opasnost od stečaja i adekvatno reaguju.³² Mnoge države–članice u svojim zakonodavstvima propisuju obaveze za direktore privrednog društva da preuzmu određene mere kada uoče verovatnoću nastupanja stečaja. Nemačka je svojim Zakonom o restrukturiranju preduzeća iz 2021. godine propisala da će Ministarstvo pravde na svom sajtu objavljivati informacije koje služe ranom upozorenju i obavezala računovođe, revizore, poreske savetnike i druga lica koja u obavljanju svojih zadataka dođu u posed informacija o pretećem stečaju da to signaliziraju svojim klijentima.³³

Mere preventivnog restrukturiranja ne treba da omoguće dužničke zloupotrebe sa ciljem izbegavanja izmirivanja dospelih obaveza. Ipak, procedure preventivnog restrukturiranja moraju biti fleksibilne, a uloga organa javne vlasti ograničena na zaštitu prava i interesa dužnika, poverilaca i ostalih zainteresovanih lica, te spečavanje prolongiranja i povećanja troškova postupka. Zbog toga dužnik treba da zadrži kontrolu nad svojim

³⁰ UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/1997-model-law-insol-2013-guide-enactment-e.pdf>. Vidi: D. Marković-Bajalović, "Stečaj grupe društava u međunarodnoj pravnoj regulativi", *Primena prava i pravna sigurnost: Zbornik radova sa 34. susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović*, ur. Jelena Perović-Vujačić, Beograd 2021, Tom 2, 405–422.

³¹ *Directive (EU) 2019/1023 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on preventive restructuring frameworks, on discharge of debts and disqualifications, and on measures to increase the efficiency of procedures concerning restructuring, insolvency and discharge of debt, and amending Directive (EU) 2017/1132 (Directive on restructuring and insolvency)*, OJ L 172, 26. 6. 2019.

³² Direktiva 2019/1023, čl. 3.

³³ Čl. 101 i 102 nemačkog Zakona o okviru za stabilizaciju i restrukturiranje preduzeća.

poslovanjem dok traje postupak restrukturiranja, a imenovanje poverenika za restrukturiranje treba da bude obavezno samo u zakonom ograničenim situacijama. Direktiva predviđa mogućnost prekida postupaka prinudnog izvršenja, pri čemu je kod regulisanja i određivanja ove mere potrebno obezbediti pravičan balans između interesa dužnika i njegovih poverilaca. Direktivom se uređuju i postupci za otpust dugova preduzetnika (individualnih trgovaca), čime se uvodi institut stečaja fizičkih lica u pravo EU. Konačno, Direktivom se propisuju mere sa ciljem da se postupci restrukturiranja i stečaja učine efikasnijim. Prilikom donošenja Direktive vodilo se računa da ona u svemu bude usaglašena i kompatibilna Uredbi 2015/848.

2.3.1. Preventivno restrukturiranje

Direktivom se pojam *restrukturiranje* definiše kao restrukturiranje dužnikovog poslovanja, što uključuje promene u sastavu, uslovima i strukturi dužnikove imovine i obaveza ili bilo kojeg drugog dela strukture dužnikovog kapitala. To uključuje, na primer, prodaju imovine ili delova poslovanja, prodaju dužnika koji nastavlja svoje poslovanje (eng. *going concern*) ili bilo koju drugu operacionu promenu, kao i kombinacije navedenih vidova restrukturiranja.³⁴

Direktiva obavezuje države–članice da uvedu u svoje zakonodavstvo postupke za preventivno restrukturiranje, sa ciljem sprečavanja nastupanja stečaja, očuvanja održivosti poslovanja, zaštite radnih mesta i očuvanja privredne aktivnosti. Naglasak je na preventivnom restrukturiranju, što znači da restrukturiranje treba da bude inicirano pre nego što se ispune uslovi za otvaranje stečajnog postupka i dovoljno rano da se restrukturiranjem spreči stečaj.³⁵

³⁴ Čl. 2 st. 1 tač. 1) Direktive 2019/1023. U holandskom zakonodavstvu, koje je rađeno po uzoru na anglosaksonsko pravo (Glava 11 Stečajnog zakona SAD i *scheme of arrangements* model restrukturiranja V. Britanije), plan restrukturiranja može uključiti širok dijapazon mera: pretvaranje potraživanja u ulog, delimičan otpust duga, produženje roka plaćanja, prodaja dela ili celine dužnikove imovine i dr. Planom se čak može predvideti izmena potraživanja koje poverioci imaju prema drugim društvima unutar grupe društava, pri čemu ta druga društava ne moraju biti stranke u postupku restrukturiranja. Holandski model restrukturiranja se ističe kao jedan od najboljih unutar EU. J. Berkenbosch, S. Pepels, „The Dutch Scheme is in Force: European Restructuring Practice on the Move!”, *INSOL Europe-Inside Story*, januar 2021.

³⁵ J. Garrido, C. DeLong, A. Rasekh, A. Rosha, *Restructuring and Insolvency in Europe: Policy Options in the Implementation of the EU Directive*, Working Paper 21/152, International Monetary Fund, 2021, 10.

Države–članice mogu predvideti jedan ili više postupaka preventivnog restrukturiranja koji mogu da se sprovede i izvan suda.³⁶ Postupak preventivnog restrukturiranja treba da inicira dužnik, ali države–članice mogu da predvide da ovaj postupak započinje i na zahtev poverilaca ili zaposlenih, pod uslovom da je postignut sporazum sa dužnikom o pokretanju postupka restrukturiranja.

U postupku preventivnog restrukturiranja dužnik po pravilu treba da zadrži kontrolu nad svojom imovinom i vođenjem tekućih poslova u celini, ili makar delimično. U suprotnom, ako ne bi postojala ova mogućnost, mala je verovatnoća da će se dužnici opredeliti za mehanizam preventivnog restrukturiranja. Pored toga, nastavljanjem poslovanja, dužnik dobija priliku da ostvari prihode iz kojih će isplatiti svoje dugove.³⁷ Ovde je potrebno napraviti odgovarajući balans između težnje dužnika da zadrži kontrolu nad svojim poslovima i potrebe da se zaštite interesi poverilaca.

Države članice mogu propisati imenovanje poverenika u oblasti restrukturiranja (dalje: poverenik za restrukturiranje) koji će dužniku i poveriocima pomagati tokom pregovora o restrukturiranju i izradi nacрта plana restrukturiranja. Poverenika za restrukturiranje može imenovati sud ili organ uprave. Imenovanje ovog organa je obavezno u sledećim situacijama:

- a) Kada sud ili organ uprave odredi opšti prekid izvršnih postupaka nad imovinom dužnika, i taj organ oceni da je imenovanje poverenika za restrukturiranje neophodno kako bi se zaštitili interesi učesnika postupka;
- b) Kada plan restrukturiranja treba da potvrdi nadležni sud ili organ uprave, zbog toga što je plan usvojen većinom glasova poverilaca razvrstanih u grupe poverilaca;
- c) Kada imenovanje poverenika za restrukturiranje zahteva dužnik ili većina poverilaca.³⁸

Poverenik za restrukturiranje može imati i veća ovlašćenja. Njemu se može poveriti uloga nadzora nad poslovanjem dužnika, a radi zaštite interesa poverilaca.

³⁶ U većini država–članica postoje dva modela restrukturiranja, sporazumno (vansudsko) i sudsko restrukturiranje. C. Paulus, “The new German preventive restructuring framework”, *Orizzonti del Diritto Commerciale*, br. 1, 2021, 9–27, 13.

³⁷ *Ibid*, 12.

³⁸ Čl. 5 Direktive 2019/1023.

U toku postupka preventivnog restrukturiranja može se odobriti prekid prinudnog izvršenja nad imovinom dužnika. Jezičkim tumačenjem odredbe člana 7 Direktive zaključuje se da redaktori nisu imali na umu automatski prekid postupaka izvršenja. Pojedini autori, međutim, smatraju da države—članice imaju pravo da predvide automatski prekid postupaka izvršenja, analogno stečajnom postupku.³⁹ Treba imati u vidu da automatski prekid nema svoje opravdanje u situaciji kada uslovi za otvaranje stečaja nisu ispunjeni i da ga dužnici mogu zloupotrebiti da odlože plaćanje svojih dospelih dugova. Prema Direktivi, o prekidu odlučuje nadležni organ države—članice, koji može odbiti da odobri prekid postupka izvršenja ukoliko nađe da to nije neophodno ili ako se time ne bi ostvario cilj podrške pregovorima o planu restrukturiranja. Prekid može da obuhvati sve postupke izvršenja, kako one koji se odnose na obezbeđena tako i na neobezbeđena potraživanja. Prekid može da bude opšti, koji obuhvata sve poverioce, ili individualan, obuhvatajući samo pojedine poverioce ili kategorije poverilaca. Načelno, potraživanja zaposlenih nisu obuhvaćena prekidom izvršenja, ali države članice mogu predvideti odstupanja od ovog pravila, ukoliko je isplata tih potraživanja obezbeđena u okviru preventivnog restrukturiranja, uz odgovarajući stepen zaštite. Inicijalni prekid postupka izvršenja ne može trajati duže od četiri meseca. Nadležni organ može odobriti produženje prekida, samo pod uslovom da su ispunjene pretpostavke koje se tiču napretka u pregovorima o planu restrukturiranja i zaštite interesa svih zainteresovanih strana, te da postupak stečaja još uvek nije otvoren. Prekid postupka izvršenja može ukupno trajati najviše 12 meseci. Nadležni organ koji odlučuje o prekidu izvršenja mora biti ovlašćen da ukine svoju odluku ukoliko utvrdi da prekid više ne ispunjava svoju osnovnu funkciju, prekidom se nanosi šteta jednoj ili više klasa poverilaca, prekid vodi stečaju poverilaca, ili ukidanje traže dužnik ili poverenik za restrukturiranje.⁴⁰

Za vreme dok traje prekid postupaka individualnog izvršenja na imovini dužnika, ne može se otvoriti postupak stečaja. Ovo pravilo nije apsolutno jer države članice mogu predvideti da će se stečaj otvoriti ukoliko dužnik ne može da plaća dospele obaveze. U tom slučaju, nadležni organ može odlučiti da se stečaj ne otvori ukoliko oceni da to ne bi bilo u opštem interesu poverilaca.

³⁹ G. McCormack, *The European Restructuring Directive*, Elgaronline, 2021, DOI: <https://doi.org/10.4337/9781789908817>, 7.

⁴⁰ Čl. 6 Direktive 2019/1023.

Dok traje prekid izvršenja, poveriocima je zabranjeno da preduzimaju radnje koje štete dužniku, kao što je uskraćivanje izvršenja ugovorne činidbe, raskid ugovora i sl, s pozivom na ugovorne klauzule ugovorene za slučaj pokretanja ili otvaranja postupka preventivnog restrukturiranja, podnošenja zahteva za prekid postupka izvršenja ili donošenja odluke kojom se odobrava prekid. Takve ugovorne klauzule biće bez dejstva.⁴¹

Direktivom se propisuje obavezna sadržina plana restrukturiranja i obavezuju države članice da izrade uputstva za pripremu plana restrukturiranja, koja će biti prilagođena potrebama malih i srednjih preduzeća. Ovde se otvaraju pitanja vrste mera koje se mogu uključiti u plan restrukturiranja i načina provere njihove izvodljivosti. U načelu, Direktiva ne isključuje mogućnost da plan restrukturiranja, pored finansijskog restrukturiranja, uključi i mere kojima se utiče na strukturu i vlasništvo nad kapitalom dužnika. Ipak, uočava se da takve mere nisu u skladu sa ciljem Direktive da se omogući privrednicima da oporave svoje poslovanje.⁴² Direktivom se takođe ne zahteva procena izvodljivosti plana restrukturiranja. S jedne strane, najbolje prakse zahtevaju da se vrši procena izvodljivosti plana restrukturiranja pre njegovog prihvatanja. S druge strane, procena izvodljivosti plana podrazumeva angažovanje stručnih lica, što poskupljuje postupak restrukturiranja i može posledično odvratiti male privrednike od njegovog iniciranja.

Plan restrukturiranja usvaja se glasanjem poverilaca, koji se za tu svrhu svrstavaju u grupe, formirane prema zajedničkim interesima, što se utvrđuje primenom proveljivih kriterijuma. Način formiranja grupa poverilaca je vrlo osetljivo pitanje, jer ishod glasanja o planu, kako ćemo videti, direktno zavisi od broja poverilačkih grupa koje glasaju za ili protiv plana. Opravdanje za formiranje poverilačkih grupa nalazi se u potrebi da se poveriocima koji su povezani zajedničkim interesima omogući da njihovi interesi budu uvaženi prilikom sačinjavanja plana. Međutim, prevelika diskrecija u formiranju poverilačkih grupa rađa opasnost manipulisanja rezultatima glasanja.⁴³ Zbog toga je bitno da se nacionalnim zakonodavstvom propišu objektivni kriterijumi za formiranje poverilačkih grupa.

Direktivom se propisuje da obezbeđeni i neobezbeđeni poverioci moraju biti svrstani u različite grupe. Države—članice mogu predvideti da traživanja zaposlenih čine jednu grupu poverilaca. One moraju predvideti

⁴¹ Čl. 7 Direktive 2019/1023.

⁴² Garrido *et al*, *Restructuring and Insolvency in Europe*, 18.

⁴³ V. Radović, *Stečajno pravo*, Knjiga druga, Beograd, 2017, 257.

mere zaštite osetljivih grupa poverilaca, kao što su mali dobavljači. One takođe mogu propisati da pravo glasanja o planu nemaju vlasnici akcija ili udela,⁴⁴ poverioci nižeg isplatnog reda u odnosu na obične poverioce sa neobezbeđenim potraživanjima u stečaju, i lica povezana sa dužnikom ili njegovim poslovanjem, koja se nalaze u sukobu interesa. Države članice mogu odstupati od pravila svrstavanja poverilaca u grupe u slučaju kada je dužnik malo ili srednje preduzeće.⁴⁵ Ovaj izuzetak se objašnjava relativno jednostavnom strukturom kapitala većine malih i srednjih preduzeća. Ona po pravilu imaju dugovanja prema nekolicini neobezbeđenih poverilaca i jednom velikom obezbeđenom poveriocu.⁴⁶ Pojedini komentatori su mišljenja da i u slučaju restrukturiranja malih i srednjih preduzeća, obezbeđeni i neobezbeđeni poverioci moraju biti svrstani u različite grupe.⁴⁷

Plan restrukturiranja usvaja se većinom u svakoj grupi poverilaca. Broj glasova poverilaca se određuje prema veličini njihovih potraživanja, a države članice mogu predvideti dopunsko pravilo da je potrebno da za usvajanje plana glasa i većina od ukupnog broja poverilaca u svakoj grupi. Procenat glasova koji se traži za usvajanje plana ne može biti veći od 75% od ukupnog iznosa potraživanja ili broja poverilaca u svakoj grupi. Nadležni organ proverava način formiranja poverilačkih grupa i broj glasova poverilaca najkasnije prilikom potvrđivanja plana restrukturiranja.

Plan restrukturiranja se obavezno podnosi na potvrdu nadležnom sudu ili upravnom organu u sledećim slučajevima: 1) plan se odnosi na potraživanja ili interese nesaglasnih poverilaca ili drugih zainteresovanih lica, 2) planom se predviđa novo finansiranje ili 3) gubitak više od 25% radnih mesta.⁴⁸

⁴⁴ Pravo vlasnika udela ili akcija da glasaju o planu je sporno u teoriji i praksi, a u domaćem pravu je potpuno zanemareno. Ako plan restrukturiranja zadire u imovinska prava vlasnika udela ili akcija (npr. kod prodaje dužnika kao pravnog lica), njihova saglasnost sa planom je uslov punovažnosti plana, jer se, u protivnom, vređa pravo na imovinu vlasnika kapitala. Alternativa rešenju da vlasnici udela ili akcija glasaju o planu jeste da oni odlučuju o prihvatanju plana u organima društva dužnika. D. Marković-Bajalović, "Pravne stranputice kod prodaje dužnika u stečaju", *Unifikacija prava i pravna sigurnost: Zbornik radova 33. susreta Kopaničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović*, (ur. J. Perović), Tom II, 2020, 493–519; I. Todorović, "Klase u planu reorganizacije", *Strani pravni život*, br. 3, 2014, 359–376.

⁴⁵ Čl. 9, st. 1–4 Direktive 2019/1023.

⁴⁶ J. McCarthy, "A class apart: The relevance of the EU Preventive Restructuring Directive for small and medium enterprises", *European Business Organization Law Review*, doi: 10.1007/s40804-020-00192-x, 7.

⁴⁷ McCormack, 9.

⁴⁸ Čl. 10 Direktive 2019/1023.

Organ nadležan za potvrdu plana mora ispitati ispunjenost sledećih uslova:

- a) Da je postupak usvajanja plana sproveden u skladu sa pravilima Direktive;
- b) Da su poverioci unutar jedne grupe jednako tretirani i tretirani na način adekvatan njihovom potraživanju;
- c) Da su sva zainteresovana lica obaveštena o planu restrukturiranja na način propisan nacionalnim zakonodavstvom;
- d) U slučaju kada postoje nesaglasni poverioci, da plan zadovoljava test najboljeg interesa poverilaca;⁴⁹
- e) Ukoliko je to primenjivo, da je potrebno novo finansiranje za primenu plana restrukturiranja, što ne nanosi nepravičnu štetu poveriocima.⁵⁰

Nadležni organ je takođe ovlašćen da ceni izvodljivost plana. On može odbiti da potvrdi plan ukoliko proceni da plan ne stvara razumne šanse da spreči stečaj dužnika ili obezbedi održivost njegovog poslovanja.⁵¹

Pravilo o usvajanju plana restrukturiranja većinom glasova poverilaca u svakoj grupi implicira da svaka grupa poverilaca mora glasati za plan da bi bio usvojen. Ukoliko se dosledno primenjuje, ovo pravilo, lako može dovesti do blokade usvajanja plana, jer je dovoljno da samo jedna grupa poverilaca glasa protiv plana da se plan ne usvoji. Kako bi se sprečile takve situacije, Direktiva predviđa *cram-down* pravilo, kojim se daje mogućnost organu nadležnom za potvrđivanje plana da plan nametne nesaglasnim poveriocima, ukoliko to traži dužnik ili je dužnik saglasan sa tim. Primenom *cram-down* pravila moguća je samo ako su ispunjeni striktno propisani uslovi:

⁴⁹ Test najboljeg interesa poverioca zadovoljen je ukoliko nijedan poverilac ne dobija na osnovu plana manje nego što bi dobio u postupku stečaja okončanog prodajom imovine dužnika u delovima ili prodajom dužnika kao pravnog lica ili u slučaju sledećeg najboljeg scenarija koji bi se odigrao da plan restrukturiranja nije usvojen. Čl. 2 par. 1 tač. 6) Direktive 2019/1023. Primenom ovog testa sprečava se eksproprijacija prava poverilaca u restrukturiranju. Odgovarajući test primenjuje se i u postupku stečajne reorganizacije, s tim što je tamo prodaja imovine dužnika jedina alternativa planu reorganizacije. U postupku restrukturiranja koji se sprovodi pre nego što su ispunjeni uslovi za otvaranje stečaja, moraju se uzeti u obzir i druge alternative pored likvidacije imovine. Garrido *et al*, *Restructuring and Insolvency in Europe*, 21–22.

⁵⁰ Čl. 10 st. 2 Direktive 2019/1023.

⁵¹ Čl. 10 st. 3 Direktive 2019/1023.

- 1) Plan ispunjava sve propisane pretpostavke koje se tiču procedure usvajanja plana i njegove sadržine;
- 2) Plan je izglasan većinom grupa poverilaca, od kojih najmanje jednu grupu čine poverioci s obezbeđenim potraživanjima ili poverioci višeg isplatnog reda;
- 3) Alternativno, plan je izglasan od strane većine poverilačkih grupa, od kojih makar jednu grupu čine poverioci koji nisu vlasnici udela, niti poverioci koji ne bi dobili namirenje saglasno njihovom niže-rangiranom položaju u postupku stečaja ili nakon prodaje dužnika (*going concern*);
- 4) Plan obezbeđuje da je svaka grupa nesaglasnih poverilaca tretirana jednako kao i bilo koja druga grupa poverilaca istog ranga i bolje tretirana od poverilaca nižeg ranga;
- 5) Nijedna grupa poverilaca ne dobija planom više od punog iznosa svojih potraživanja.⁵²

Redaktori Direktive prihvatili su princip relativnog prioriteta kao odlučujući za odobravanje plana restrukturiranja za koji nisu glasale sve poverilačke grupe. Prema tom principu, nadležni organ može da nametne plan ako su nesaglasni poverioci tretirani jednako poveriocima iste klase u stečaju. Oni moraju dobiti onoliko koliko bi dobili ostali poverioci iste klase kada bi se namirivali u stečajnom postupku.⁵³

Direktiva prepušta državama–članicama da urede položaj vlasnika akcija ili udela. Nacionalnim zakonodavstvom se može predvideti da oni učestvuju u postupku usvajanja plana restrukturiranja ili da nemaju pravo glasa prilikom izglasavanja plana. U slučaju da su vlasnici udela u dužniku isključeni iz postupka usvajanja plana, potrebno je da se predvide mere kojima će se sprečiti da oni nerazumno opstruišu usvajanje plana ili njegovu potvrdu. Ovde je potrebno imati u vidu da plan restrukturiranja može predviđati mere za koje je po opštim pravilima kompanijskog prava potrebna saglasnost organa u kome su predstavljeni vlasnici udela, kao npr. odluka skupštine članova kod statusnih promena, prodaje imovine velike vredno-

⁵² Čl. 11 st. 1 Direktive 2019/1023.

⁵³ Za razliku od toga, u pravu SAD sud može nametnuti stečajni plan samo pod uslovom da se nesaglasni poverioci više klase namiruju u potpunosti. To je pravilo apsolutnog prioriteta, koje se primenjuje u stečajnoj reorganizaciji, zbog toga što se, u stečaju, poverioci niže klase mogu isplaćivati tek ako su poverioci više klase namireni u potpunosti. McCormack, 11.

sti, davanje saglasnosti na zaključivanje ugovora veće vrednosti i sl. Rad organa dužnika nije suspendovan u postupku preventivnog restrukturiranja, jer dužnik nastavlja da vodi svoje poslove. Pored toga, u slučaju pretvaranja potraživanja u udele, menja se struktura vlasništva nad udelima, u kom slučaju postojeći vlasnici akcija ili udela mogu imati prava garantovana zakonom ili osnivačkim aktom.⁵⁴ Tu se krije opasnost da vlasnici akcija ili udela spreče usvajanje plana čak i ako nemaju pravo glasa prilikom izglasavanja plana u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom. Direktivom se ne predviđaju mere koje države–članice treba da preduzmu da bi sprečile opisanu situaciju. Umesto toga, upućuju se države–članice da prilikom definisanja mera uzmu u obzir sledeće faktore: da li je dužnik malo ili srednje preduzeće ili velika kompanija; da li predložene mere restrukturiranja pogađaju interese vlasnika udela; da li je dužnik pravno ili fizičko lice; da li članovi društva odgovaraju ograničeno ili neograničeno; itd.⁵⁵

Kada je reč o pravima zaposlenih, koja su zaštićena zakonodavstvom EU i nacionalnim zakonodavstvom, ona ostaju nedirnuta. Zaposleni imaju pravo na kolektivno pregovaranje i pravo da budu informisani o trenutnoj ekonomskoj situaciji dužnika i njenom budućem razvoju, kao i o postupku preventivnog restrukturiranja koji može uticati na zaposlene. Predstavnici zaposlenih imaju pravo da budu informisani i konsultovani o planovima restrukturiranja pre nego što ti planovi budu podneti na usvajanje i potvrđivanje.⁵⁶

Plan restrukturiranja koji je usvojen propisnom većinom i, po potrebi, odobren od strane nadležnog organa, obavezuje sve poverioce koji su identifikovani u njemu, bilo pojedinačno, bilo po kategorijama dugovanja, potraživanja i interesa koji su obuhvaćeni planom.⁵⁷ Protiv odluke nadležnog

⁵⁴ Npr. pravo preče kupovine akcija ili udela, ili pravo davanja saglasnosti.

⁵⁵ Čl. 12 Direktive 2019/1023. Poslednja reforma francuskog zakonodavstva predvidela je pravo vlasnika udela da glasaju o planu restrukturiranja. Njihova saglasnost na plan neće biti potrebna ako su ispunjeni sledeći uslovi: 1) dužnik je preduzeće sa 400 zaposlenih i ima 20 miliona EUR prihoda, ili, alternativno ima 40 miliona EUR prihoda; 2) vlasnici udela ne bi dobili ništa nakon namirenja poverilaca u slučaju prodaje dužnika kao pravnog lica u likvidaciji ili stečaju; 3) vlasnici udela moraju imati pravo preče kupovine u slučaju povećanja kapitala ulozima u novcu; 4) plan ne uključuje prodaju njihovih udela u celini ili delimično. A. Droege Gagnier, "Transposition of the Restructuring and Insolvency Directive: evolution or revolution for creditors and equity holders?", *Insolvency and Restructuring International*, br. 1, 2022, 25–27, 26.

⁵⁶ Čl. 13 Direktive 2019/1023. U holandskom i nemačkom pravu potraživanja zaposlenih ne mogu biti uključena u plan restrukturiranja. Berkenbosh, Pepels, 2; Paulus, 6.

⁵⁷ Čl. 15 st. 1 u vezi sa čl. 8 st. 1 tač. c) Direktive 2019/1023.

organa kojom se potvrđuje ili odbija potvrđivanje plana restrukturiranja može se izjaviti žalba, koja nema suspenzivno dejstvo u odnosu na plan.⁵⁸ Organ koji odlučuje po žalbi može potvrditi plan, sa izmenama ili bez njih, ili staviti plan van snage.

Direktivom se pruža posebna zaštita novom finansiranju dužnika koje je potrebno radi sprovođenja plana ili privremenom finansiranju za vreme dok se pregovara o planu. Ugovori koji imaju za predmet takvo finansiranje neće biti ništavi u slučaju da dužnik naknadno padne u stečaj, a finansijeri neće snositi nikakve sankcije po osnovu činjenice da je novo finansiranje štetno za interese poverilaca u stečaju. Države–članice mogu ograničiti primenu ovog pravila na slučajeve kada je plan restrukturiranja koji predviđa novo finansiranje potvrđen od strane nadležnog organa ili je privremeno finansiranje unapred odobreno. Poverioci po osnovu novog ili privremenog finansiranja imaće prioritet u naplati svojih potraživanja u eventualnom stečajnom postupku u odnosu na ostale poverioce sa potraživanjima višeg ili istog ranga.⁵⁹

Odgovarajuća zaštita pruža se i drugim transakcijama koje su neophodne za pregovaranje o planu restrukturiranja, što minimalno uključuje sledeće: plaćanje taksi i troškova pregovaranja, usvajanja i potvrde plana restrukturiranja, plaćanje taksi i troškova za usluge profesionalnog konsaltinga koji je u neposrednoj vezi sa restrukturiranjem, isplata plata zaposlenima za obavljeni rad i druga plaćanja učinjena u redovnom toku poslovanja.⁶⁰

2.3.2. Stečaj preduzetnika

Stečaj fizičkih lica je relativno nov institut u zakonodavstvima evropskih zemalja i zemalja u razvoju. Svetska banka je 2010. godine, nakon izbijanja svetske ekonomske krize, objavila izveštaj u kojem su navedeni brojni ekonomski i socijalni razlozi koji opravdavaju uvođenje stečaja fizičkih lica u nacionalna zakonodavstva.⁶¹ Većina evropskih država počela je da ure-

⁵⁸ Čl. 16 Direktive 2019/1023. Države članice mogu da odstupe od pravila da žalba na odluku o potvrđivanju plana nema suspenzivno dejstvo, ako je to neophodno i pogodno za zaštitu interesa stranaka.

⁵⁹ Čl. 17 Direktive 2019/1023.

⁶⁰ Čl. 18 Direktive 2019/1023.

⁶¹ World Bank, *Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons*, 2013, <http://hdl.handle.net/10986/17606>

đu je stečaj fizičkih lica tek na prelazu iz 20. u 21. vek.⁶² U Evropskoj uniji, harmonizacija zakonodavstva o stečaju fizičkih lica je postala deo agende za realizaciju strategije za promociju preduzetništva tokom 2010-ih godina.

Direktivom 2019/1023 se podstiču države članice da uvedu stečaj individualnih trgovaca–preduzetnika, čime će se ovoj kategoriji privrednih subjekata pružiti prilika da budu oslobođeni dugova i otpočnu novo poslovanje. Države članice su dužne da propišu makar jedan postupak koji ima za cilj otpust dugova insolventnim preduzetnicima. One mogu usloviti oslobađanje preduzetnika od dugova prestankom poslovanja i delimičnom isplatom dugova, zavisno od okolnosti pojedinačnog slučaja.⁶³ Rok u kome države članice moraju omogućiti preduzetnicima da uživaju benefite otpusta dugova ne može biti duži od tri godine. Navedeni rok se računa od dana kad je nadležni organ doneo odluku o potvrđivanju plana otplate ili od početka primene plana otplate, odnosno od dana kada je nadležni organ doneo odluku o sprovođenju stečajnog postupka nad imovinom preduzetnika ili o formiranju stečajne mase.⁶⁴ Navedeno ne znači da se stečajni postupak mora okončati u roku od tri godine, već samo da se preduzetnik oslobađa svojih dugovanja nakon isteka tog roka. Nakon isteka roka od tri godine dopušteno je nastaviti sa prodajom stvari i prava iz preostale stečajne mase i isplatom potraživanja. Istekom perioda od tri godine prestaju i sve zabrane bavljenja određenom delatnošću iz razloga insolventnosti.⁶⁵

Države članice mogu isključiti ili ograničiti primenu pravila o otpustu dugova u opravdanim slučajevima, a posebno u slučaju da je preduzetnik postupao nepošteno ili nesavesno prema poveriocima i drugim zainteresovanim licima u vreme kada je postao prezadužen, dok je tekao postupak stečaja ili tokom isplate dugovanja u skladu sa planom otplate. Države–članice u takvom slučaju mogu propisati da se preduzetniku uskraćuje pravo da bude oslobođen dugova, ukida odluka kojom je oslobođen dugova, produžavaju rokovi u kojima se ostvaruje potpuno oslobađanje od dugova ili zabranjuje obavljanje delatnosti. Odgovarajuće sankcije mogu se predvideti i u slučaju da je insolventni preduzetnik značajno prekršio plan otplate dugova ili drugu obavezu usmerenu na zaštitu interesa poverilaca, nije se pridržavao propisanih obaveza informisanja i saradnje sa poveriocima

⁶² Institut stečaja fizičkih lica regulisao je Stečajni zakon Kraljevine Jugoslavije iz 1929. godine. Tekst zakona objavljen je u: N. Šarkić, V. Radović, G. Ajnspiler-Popović, V. Čolović (ur.), *Vek i po regulisanja stečaja u Srbiji*, Beograd, 2019.

⁶³ Čl. 20 Direktive 2019/1023.

⁶⁴ Čl. 21 Direktive 2019/1023.

⁶⁵ Čl. 22 Direktive 2019/1023.

i organima stečaja, ili zbog zloupotrebe instituta otpusta dugova. Na isti način, isključenje ili ograničenje primene instituta otpusta dugova može se predvideti u slučaju da je preduzetnik ponovo aplicira za otpust dugova nakon što se već koristio tim institutom, to je neophodno radi balansiranja interesa dužnika i jednog ili više poverilaca, ili kada nije moguće pokriti troškove postupka.⁶⁶

Pojedine vrste obaveza mogu biti izuzete od primene instituta otpusta dugova: obezbeđena potraživanja, dugovanja koja nastaju u vezi sa krivičnim sankcijama, dugovanja po osnovu obaveze izdržavanja članova porodice, kao i dugovanja po osnovu troškova postupka za oslobađanje od dugova.⁶⁷

U slučaju članova profesije na koju se primenjuju posebna etička pravila, ili se zahteva dostojnost ili stručnost kao uslov za njihovo obavljanje, rokovi zabrane obavljanja delatnosti mogu biti duži od tri godine. Odgovarajuće važi i za lica koja se bave upravljanjem imovinom drugih lica.⁶⁸

2.3.3. Mere za povećanje efikasnosti postupaka restrukturiranja i stečaja

Jedan od uzroka nedovoljno efikasnih stečajnih i drugih srodnih postupaka u zemljama u tranziciji je nedostatak obučениh sudija, stečajnih upravnika i poverenika za restrukturiranje. Direktivom se nalaže država-ma-članicama da sprovedu obuke sudija i administrativnih službenika koji učestvuju u postupcima restrukturiranja i stečaja te da obezbede da oni imaju potrebno stručno znanje.⁶⁹ Na isti način, stečajni upravnici i poverenici za restrukturiranje moraju proći kroz odgovarajuće obuke i imati potrebna stručna znanja. Uslovi za imenovanje i procedure imenovanja i opoziv stečajnih upravnika i poverenika za restrukturiranje moraju biti jasni, transparentni i pravični. Prilikom imenovanja mora se voditi računa da stečajni upravnik, odnosno poverenik za restrukturiranje, ima odgovarajuća stručna znanja i iskustvo, imajući u vidu okolnosti slučaja. Dužnici i poverioci moraju imati pravo da prigovore imenovanju stečajnog upravnika ili poverenika za restrukturiranje, ili da traže njihovu smenu.⁷⁰

⁶⁶ Čl. 23 st. 1–3 Direktive 2019/1023.

⁶⁷ Čl. 23 st. 4 Direktive 2019/1023.

⁶⁸ Čl. 23 st. 5 Direktive 2019/1023.

⁶⁹ Čl. 25 Direktive 2019/1023.

⁷⁰ Čl. 26 Direktive 2019/1023.

Države–članice moraju obezbediti delotvoran nadzor nad radom stečajnih upravnika i poverenika za restrukturiranje i moraju predvideti mere kojima se obezbeđuje da oni polažu račune za svoj rad. Pravila kojima se uređuje nagrađivanje stečajnih upravnika i poverenika za restrukturiranje moraju bi usklađena sa ciljem efikasnog vođenja ovih postupaka.⁷¹

Državama–članicama nalaže se da uvedu elektronske procedure za podnošenje predloga za otvaranje postupka stečaja i restrukturiranja, podnošenje planova restrukturiranja ili otplate dugova, obaveštavanje poverilaca i ulaganje prigovora i žalbi.⁷²

3. PRAVO REPUBLIKE SRPSKE U MATERIJI RESTRUKTURIRANJA

Materija restrukturiranja u pravu Republike Srpske uređena je Zakonom o stečaju (*Sl. glasnik RS*, br. 16/2016, dalje: ZS) i Zakonom o sporazumnom vansudskom finansijskom restrukturiranju (*Sl. glasnik RS*, br. 99/2020, dalje: ZSFVR). ZS uređuje i postupak restrukturiranja koji sprovodi sud, dok ZSFVR uređuje vansudsko restrukturiranje koje se sprovodi uz asistenciju Privredne komore RS. Pravila za restrukturiranje banaka uređena su čl. 221–259 Zakona o bankama (*Sl. glasnik RS*, br. 6/2016), dok je stečaj banaka regulisan čl. 271–281 istog zakona. Zakon o društvima za osiguranje (*Sl. glasnik RS*, br. 17/2005, 1/2006, 64/2006 i 74/2010) posvećuje stečaju društava za osiguranje svega dva člana – čl. 69 i 70.

U nastavku ovog rada usredsredićemo se na analizu usaglašenosti instituta restrukturiranja uređenog ZS i ZSFVR sa odredbama Direktive 2019/1023. Kako je već napomenuto, nacionalno zakonodavstvo o stečaju još uvek nije bilo predmet harmonizacije u pravu EU, izuzev stečaja fizičkog lica. U pravu RS stečaj fizičkog lica je moguć samo u odnosu na ortake u ortačkom društvu i komplementare u komanditnom društvu.

Kada je reč o restrukturiranju, zakonodavac Republike Srpske je sledio preovlađujući trend u EU, da se nacionalnim zakonodavstvom uređuju dva modela restrukturiranja – dobrovoljno, vansudsko restrukturiranje i sudsko restrukturiranje.

⁷¹ Čl. 27 Direktive 2019/1023.

⁷² Čl. 28 Direktive 2019/1023.

3.1. Sudsko restrukturiranje

ZS je propisao postupak sudskog restrukturiranja sa svrhom uređivanja pravnog položaja dužnika i njegovog odnosa sa poveriocima, a u cilju nastavka obavljanja delatnosti.⁷³ Postupak sprovodi sud, po predlogu dužnika ili po predlogu poverioca, uz saglasnost dužnika.⁷⁴

ZS ne određuje precizno sadržinu pojma restrukturiranja, propisujući da je postupak restrukturiranja sudski postupak koji sprovodi sud pre pokretanja postupka stečaja radi finansijskog i operativnog restrukturiranja dužnika. Finansijsko i operativno restrukturiranje dužnika se u ZS definiše kao “postupak koji vodi sud radi zaključenja sporazuma između poverilaca i dužnika o načinu namirenja potraživanja poverilaca radi poboljšanja likvidnosti dužnika i otklanjanja stečaja nad njim.”⁷⁵ Posredno se pojam finansijskog i operativnog restrukturiranja može izvesti iz zakonske odredbe kojom se određuje sadržina plana finansijskog i operativnog restrukturiranja. Plan, između ostalog, sadrži: mere finansijskog restrukturiranja i operativnog utvrđivanja njihovih efekata na nedostatak likvidnih sredstava, profitabilnost poslovanja i otklanjanje platežne nesposobnosti; analizu potraživanja prema velični, kategoriji, nivo očekivanog namirenja i predloge rokova za njihovo namirenje; ponudu dužnika poveriocima o načinu, rokovima i uslovima namirenja potraživanja.⁷⁶ Iz navedenog proizlazi da je zakonodavac pod pojmom finansijsko i operativno restrukturiranje imao na umu prevashodno sporazum dužnika sa poveriocima o odlaganju namirenja poverilaca i umanjenju potraživanja i pribavljanje novog finansiranja. Restrukturiranje u smislu ZS ne podrazumeva obavezu dužnika da svoje poslovanje izmeni tako da pruži garancije poveriocima da će isplatiti svoja dugovanja, niti da proda delove svoje imovine u cilju podmirenja dospelih obaveza. Zakonodavac RS vidi restrukturiranje kao nagodbu između dužnika i poverilaca, kojom poverioci izlaze u susret dužniku, olakšavajući mu uslove izmirenja potraživanja smanjenjem iznosa dugovanja i produženjem rokova otplate. Ispravnost ovog zaključka proizlazi i iz odredbe čl. 45 ZS, u kojoj se govori o “poravnanju u postupku restrukturiranja”. Izuzetno je moguće predvideti meru pretvaranja potraživanja poverioca koji je kreditna institucija u osnovni kapital.⁷⁷ Širim tumačenjem člana 33 ZS mogao

⁷³ Čl. 2 st. 1 ZS.

⁷⁴ Čl. 29 st. 2 ZS.

⁷⁵ Čl. 15 tač. 3 ZS.

⁷⁶ Čl. 33 tač. 3), 6) i 7) ZS.

⁷⁷ Čl. 52 ZS.

bi se izvesti zaključak da restrukturiranje obuhvata i mere kojima se utiče na sastav dužnikove imovine i organizaciju njegovog poslovanja. Ovo tumačenje temelji se na odredbi prema kojoj dužnik daje ponudu poveriocima o načinu i uslovima namirenja. Ta ponuda može uključivati i predlog izmena u organizaciji poslovanja, prodaju dužnikove imovine u celini ili delimično, promene u strukturi osnovnog kapitala i sl.

Postupak sudskog restrukturiranja je uređen po uzoru na postupak stečaja, sa definisanim organima postupka i njihovim ulogama. Postupkom rukovodi sud, koji ispituje predlog za otvaranje postupka i donosi rešenje o odbacivanju predloga i otvaranju postupka,⁷⁸ obaveštava poverioce i poziva ih da prijave svoja potraživanja,⁷⁹ drži ispitno ročište i ročište za glasanje o planu restrukturiranja,⁸⁰ te donosi rešenje kojim prihvata plan restrukturiranja i potvrđuje poravnanje u postupku restrukturiranja ili uskraćuje prihvatanje plana i obustavlja postupak restrukturiranja.⁸¹ Sud je ovlašćen da drži usmenu raspravu radi ispitivanja uslova za otvaranje postupka restrukturiranja. On po službenoj dužnosti ispituje sve okolnosti koje su od značaja za postupak restrukturiranja.⁸²

U postupku sudskog restrukturiranja imenuje se poverenik, koji ima ulogu analognu ulozi stečajnog upravnika. Poverenika imenuje sud, a dužnost mu prestaje odlukom suda ili odlukom poverilaca, te u slučaju zaključenja postupka restrukturiranja i otvaranja stečaja.⁸³ ZS nije definisao na koji način poverioci donose odluku o prestanku dužnosti poverenika. Za razliku od stečajnog postupka, u postupku restrukturiranja se ne formira poverilački organ, pa tako nije jasno na koji način bi poverioci doneli odluku da povereniku prestane dužnost. Poverenik se imenuje sa liste stečajnih upravnika. On ispituje stanje imovine i obaveza dužnika, sačinjava popis potraživanja, izjašnjava se o njima i osporava potraživanja ako sumnja u njihovo postojanje. On nadgleda poslovanje dužnika, a posebno finansijsko poslovanje, te podnosi prijavu sudu ako dužnik postupa suprotno odredbama ZS. Poverenik daje mišljenje o tome da li su ispunjeni uslovi za zaključenje postupka restrukturiranja i o sprovodivosti postupka restrukturiranja u praksi.⁸⁴

⁷⁸ Čl. 30, 34 i 35 ZS.

⁷⁹ Čl. 36 i 44 ZS.

⁸⁰ Čl. 41 ZS.

⁸¹ Čl. 45 st. 7 i 8 ZS.

⁸² Čl. 21 ZS.

⁸³ Čl. 38 ZS.

⁸⁴ Čl. 39 ZS.

Postupak restrukturiranja može se sprovesti nad imovinom pravnog lica i imovinom dužnika pojedinca. ZS pojam dužnika pojedinca ograničava na ortaka u ortačkom društvu i komplementara u komanditnom društvu, iz čega sledi da sudsko restrukturiranje nije dostupno preduzetnicima i drugim fizičkim licima.

Postupak restrukturiranja može se pokrenuti ako se utvrdi postojanje preteće platežne nesposobnosti i ako dužnik kasni sa izmirenjem novčanih obaveza do 60 dana. Preteća platežna nesposobnost postoji ako dužnik prema planu dospelosti novčanih obaveza neće moći da izmiri preuzete obaveze plaćanja po dospelosti u narednih 12 meseci.⁸⁵ Preteća platežna nesposobnost je u isto vreme i zakonski razlog za otvaranje stečajnog postupka.⁸⁶ Iz razloga preteće platežne nesposobnosti predlog za otvaranje stečajnog postupka može podneti samo dužnik. Postoji preklapanje zakonskih razloga za otvaranje stečaja i uslova za pokretanje postupka restrukturiranja, pa je dužnicima data mogućnost da biraju hoće li pokrenuti postupak stečaja ili restrukturiranja u slučaju preteće platežne nesposobnosti. Malo je verovatno da će bilo koji dužnik podneti predlog za otvaranje postupka stečaja ako ima mogućnost da restrukturira svoje dugove u postupku restrukturiranja.⁸⁷

Trajanje postupka restrukturiranja je oročeno. Postupak restrukturiranja sud je dužan da okonča u roku od pet meseci od dana njegovog otvaranja. Izuzetno, u opravdanim slučajevima, sud može odlučiti da produži taj rok najviše za 90 dana.⁸⁸

U postupku restrukturiranja poverioci prijavljuju svoja potraživanja nakon što sud objavi rešenje o otvaranju postupka. Prijavljena potraživanja se ispituju na ispitnom ročištu. Prijavljena potraživanja se smatraju utvrđenim ako ih nije osporio dužnik, poverenik ili neko od poverilaca.⁸⁹ Za razliku od stečajnog postupka, u postupku restrukturiranja nema upućivanja poverilaca sa osporenim potraživanjima na parnicu.⁹⁰ Ti poverioci mogu

⁸⁵ Čl. 4 st. 1 i 2 ZS.

⁸⁶ Čl. 5 st. 5 i 6 ZS.

⁸⁷ Slično preklapanje zakonskih razloga za stečaj i restrukturiranje postoji i u nemačkom pravu. Nemački profesor Paulus zbog toga vidi postupak restrukturiranja kao sredstvo koje dužnik ima na raspolaganju da odloži pokretanje stečajnog postupka po zahtevu poverilaca. Paulus, 13.

⁸⁸ Čl. 28 ZS.

⁸⁹ Čl. 41 st. 2 ZS.

⁹⁰ Drugačije je predviđeno u Stečajnom zakonu Hrvatske. Izmenama ovog zakona iz 2022. godine, propisan je postupak radi utvrđivanja osporenih tražbina u predstečajnom postupku. Čl. 38 Stečajnog zakona, *Narodne novine RH*, br. 71/15, 104/17 i 36/22.

voditi parnice radi utvrđivanja njihovih potraživanja, ali to nije smetnja da učestvuju u glasanju o planu, pod uslovom da im sud dozvoli da glasaju.⁹¹ Ukoliko osporena potraživanja po vrednosti prelaze 30% iznosa prijavljenih potraživanja, postupak restrukturiranja se obustavlja.⁹² Propisano rešenje nije u skladu sa ciljem postupka restrukturiranja. Nije jasno zbog čega zakonodavac nije predvideo da se postupak restrukturiranja nastavi tako da obuhvati samo nesporna potraživanja. Poverioci koji žele da spreče sprovođenje postupka restrukturiranja lako mogu izigrati navedenu odredbu u praksi, tako što će osporavati potraživanja drugih poverilaca sa ciljem da iznos osporenih potraživanja pređe granicu od 30% prijavljenih potraživanja i da postupak bude obustavljen.

Poverioci se u postupku restrukturiranja razvrstavaju u četiri grupe:

- 1) Poverioci čija se utvrđena potraživanja umanjuju u skladu sa njihovom izjavom o smanjenju potraživanja;
- 2) Poverioci čija se utvrđena potraživanja umanjuju u skladu sa zakonom;
- 3) Poverioci kojima su potraživanja osporena;
- 4) Poverioci na čija potraživanja plan restrukturiranja ne utiče.

ZS ne određuje svrhu razvrstavanja poverilaca u navedene grupe. Posebno se zakonom ne propisuje da li sve navedene grupe poverilaca imaju pravo da glasaju o planu i ako imaju, da li glasaju zajedno ili odvojeno? Pravo učešća na ročištu za glasanje o planu restrukturiranja imaju dužnik, poverenik i poverioci, ali odluku o planu donose samo poverioci.⁹³ Poverioci koji su saglasni sa planom daju izjavu o smanjenju potraživanja. Njima se utvrđeno potraživanje umanjuje u skladu sa izjavom. Poveriocima koji nisu saglasni sa planom, utvrđena potraživanja se umanjuju za 10%, s tim da procenat umanjenja ne može biti nepovoljniji od očekivanog namirenja da do poravnania u postupku restrukturiranja nije ni došlo. Tim poveriocima potraživanje mora biti namireno u roku od dve godine od dana pravnosnažnosti rešenja o prihvatanju plana restrukturiranja, s tim što namirenje mora biti vremenski raspoređeno i prvo dospeće mora biti najkasnije u roku od tri meseca.⁹⁴

⁹¹ Čl. 43 st. 6 ZS.

⁹² Čl. 40 st. 1 tač. 3) ZS.

⁹³ Čl. 44 st. 5 i 6 ZS.

⁹⁴ Čl. 43 st. 4 i 5.

Poverioci sa osporenim potraživanjima kojima je sud dozvolio da glasaju o planu mogu se izjasniti da li su saglasni sa planom. Ukoliko propuste da se izjasne, smatraće se da nisu saglasni. U planu restrukturiranja moraju se obezbediti sredstva za namirenje osporenih potraživanja.⁹⁵ ZS upućuje na primenu odredaba o umanjenju potraživanja i na poverioce sa osporenim potraživanjima.⁹⁶

Plan restrukturiranja je usvojen ako je zbir iznosa poverilaca koji su glasali za plan veći od zbira iznosa poverilaca koji su glasali protiv plana, pri čemu je potrebno da je najmanje 25% od ukupnog broja poverilaca glasalo za plan.⁹⁷ Nakon glasanja, sud odlučuje o prihvatanju plana. Sud će odbiti da prihvati plan restrukturiranja ukoliko neko od poverilaca učini verovatnim da se planom stavlja u lošiji položaj od onoga u kojem bi bio da plana nema.⁹⁸ Zakonodavac nije odredio da li i poverioci koji nisu prijavili svoje potraživanje imaju pravo da traže od suda da odbije prihvatanje plana, ukoliko plan utiče i na njihovo potraživanje prema dužniku. Takođe nije jasno da li i poverioci koji su glasali za plan, a naknadno zaključe da su planom stavljeni u lošiji položaj mogu da traže od suda da odbije potvrđivanje plana? Po našem mišljenju, ovo pravo pripada samo poveriocima koji su prijavili svoja potraživanja i nisu bili saglasni sa planom ili su iz nekog razloga propustili da učestvuju u glasanju o planu. Ovo stoga što plan ne bi smeo da obuhvati neprijavljena potraživanja, dok su poverioci koji su glasali za plan prećutno odrekli prava da ga osporavaju.

Drugi razlog za odbijanje prihvatanja plana je da nije verovatno da će plan učiniti dužnika sposobnim za plaćanje do kraja tekuće i u naredne dve godine.⁹⁹ Navedeni razlozi su ekonomske prirode, te bi sud morao svoju odluku da prihvati ili ne prihvati plan zasnuje na dokazu veštačenjem.¹⁰⁰ Sud će odbiti da prihvati plan i ako planom nije predviđeno namirenje iznosa koji bi trebalo da dobiju poverioci sa osporenim potraživanjima.¹⁰¹

Položaj razlučnih i izlučnih poverilaca u postupku restrukturiranja nije regulisan ZS. Nije jasno da li ti poverioci učestvuju u glasanju o planu

⁹⁵ Čl. 43 tač. 7 ZS.

⁹⁶ Upućivanje je pogrešno, jer se upućuje na stav 1 tač. 2 i 3 istog člana, koji ne sadrži pravila o umanjenju.

⁹⁷ Čl. 45 st. 7 ZS.

⁹⁸ Čl. 45 st. 7 tač. 1 ZS.

⁹⁹ Čl. 45 st. 7 tač. 2 ZS.

¹⁰⁰ Stečajni zakon Hrvatske, na primer, propisuje da sud može izvesti dokaz veštačenjem na trošak poverioca koji tvrdi da je stavljen u lošiji položaj. Čl. 61 st. 6 SZ RH.

¹⁰¹ Čl. 45 st. 7 tač. 3 ZS.

i pod kojim uslovima? Razlučni i izlučni poverioci prijavljuju svoje potraživanje, uz navođenje podataka o potraživanju, pravnom osnovu razlučnog ili izlučnog prava i delu imovine dužnika na kojoj postoji razlučno ili izlučno pravo.¹⁰² ZS propisuje da su razlučni i izlučni poverioci dužni da daju pismenu izjavu o odgađanju namirenja iz predmeta na kome postoji razlučno pravo, odnosno izdvajanja predmeta na koji se odnosi njihovo izlučno pravo, radi sprovođenja plana restrukturiranja.¹⁰³ Iz navedene odredbe moglo bi se zaključiti da sprovođenje plana restrukturiranja pretpostavlja suspenziju prava razlučnih i izlučnih poverilaca. U ZS, međutim, to nigde nije izričito rečeno, čime se proizvodi pravna nesigurnost. Dodatnu zabunu izaziva zakonska odredba prema kojoj se, ako nije dostavljena izjava o odgađanju, smatra da poverilac nije pristao na odgađanje namirenja.¹⁰⁴ Pošto se ta odredba nalazi odmah iza odredbi o razlučnim i izlučnim poveriocima, pretpostavka je da se odnosi na samo na te kategorije poverilaca. Zakonodavac je propustio da uredi položaj razlučnih i izlučnih poverilaca koji nisu dali izjave o odgađanju namirenja, nakon što je plan restrukturiranja usvojen. Ostalo je nejasno da li oni imaju pravo odvojenog namirenja, što je zaključak koji se može braniti primenom opštih pravila stečajnog prava o položaju razlučnih i izlučnih poverilaca.¹⁰⁵

Dužnik u toku trajanja postupka restrukturiranja zadržava pravo da vodi svoje poslove, ali mu je poslovna sposobnost ograničena. On može vršiti samo plaćanja koja su nužna za redovno poslovanje. On ne može otuđivati, niti opterećivati svoju imovinu. Za sve pravne poslove koje preduzima tokom perioda između podnošenja predloga za otvaranje postupka restrukturiranja do donošenja odluke suda o planu restrukturiranja, dužniku je potrebna prethodna pismena saglasnost poverenika, ili suda, ako je poverenik razrešen odlukom suda.¹⁰⁶

¹⁰² Čl. 35 st. 6 i 7 ZS.

¹⁰³ Čl. 35 st. 8 ZS. Reč je o nepotpunom preuzimanju odgovarajuće odredbe iz čl. 38 st. 3 SZ RH, u kojoj se predviđa obaveza razlučnih poverilaca da daju izjavu o pristanku ili uskraćivanju pristanka odgađanja namirenja.

¹⁰⁴ Čl. 35 st. 9 ZS.

¹⁰⁵ Tako, na primer, Stečajni zakon Hrvatske propisuje da plan restrukturiranja ne sme zadirati u pravo razlučnih poverilaca na namirenje iz predmeta odvojenog namirenja, izuzev ako planom nije izričito drugačije uređeno. U ovom drugom slučaju, plan mora posebno navesti u kome delu se prava razlučnih poverilaca smanjuju, na koje vreme se odgađa namirenje i koje druge odredbe plana imaju dejstvo prema njima. Čl. 38 st. 4 SZ RH.a

¹⁰⁶ Čl. 47 ZS.

Tokom trajanja postupka restrukturiranja prekidaju se parnični, izvršni i upravni postupci i ne mogu se pokrenuti novi postupci.¹⁰⁷ Prekinuti postupci mogu se nastaviti nakon što sud donese rešenje o poravnanju u postupku restrukturiranja ili rešenje o obustavi postupka restrukturiranja.

3.2. Vansudsko restrukturiranje

Zakonom o sporazumnom finansijskom vansudskom restrukturiranju (ZSFVR) predviđeni su uslovi i postupak dobrovoljnog restrukturiranja, koji podrazumeva sporazum dužnika i njegovih poverilaca. Postupak vodi Privredna komora RS, preko ovlašćenih posrednika.

Potrebno je naglasiti da je sporazumno restrukturiranje dopušteno i prema opštim pravilima obligacionog prava. Svaki ugovor se može izmeniti saglasnošću volja ugovornih strana tako da se odloži rok dospelosti ugovornih obaveza ili poverilac delimično oslobodi dužnika njegovog dugovanja. ZSFVR ne donosi promene u tom pogledu. Novina se ogleda u institucionalizaciji postupka pregovaranja o sporazumnom restrukturiranju. Privredna komora RS je dobila javno ovlašćenje da posreduje između dužnika i njegovih poverilaca u cilju postizanja sporazuma o restrukturiranju.

U postupku sporazumnog vansudskog restrukturiranja mogu učestvovati dužnik koji je privredno društvo ili preduzetnik i njegovi poverioci – privredna društva, preduzetnici ili fizička lica koja prodaju svoje proizvode ili nude usluge na tržištu. Uslov da Privredna komora RS posreduje jeste da se u postupku pojavljuju najmanje dva poverioca, od kojih jedan mora biti banka ili druga finansijska organizacija.¹⁰⁸ Postupak sporazumnog restrukturiranja ne može se voditi ako je otvoren postupak sudskog restrukturiranja ili stečajni postupak, te ako je dužnik u blokadi više od 60 dana neprekidno.¹⁰⁹ U slučaju da dužnik ne izmiruje svoje dospеле novčane obaveze u periodu od 60 dana neprekidno, postoji neoboriva pretpostavka platežne nesposobnosti, što je razlog za otvaranje stečajnog postupka.¹¹⁰ Pozitivan uslov je da dužniku preči platežna nesposobnost, odnosno da neće moći da izmiruje svoje obaveze po njihovom dospeću.¹¹¹ Postupak se sprovodi uz pristanak dužnika i poverilaca. Privredna komora traži izjašnjenje od du-

¹⁰⁷ Čl. 48 ZS.

¹⁰⁸ Čl. 7 st. 1 ZSFVR.

¹⁰⁹ Čl. 9 st. 2 tač. 1 i 3 ZSFVR.

¹¹⁰ Čl. 5 st. 4 ZS.

¹¹¹ Čl.9 st. 2 tač. 2 ZSFVR.

žnika i ostalih poverilaca, ako je zahtev za vođenje postupka podneo jedan od poverilaca, odnosno od svih poverilaca, ako je zahtev podneo dužnik. U postupku učestvuju samo oni poverioci koji su dali saglasnost za učešće.

U postupku sporazumnog finansijskog restrukturiranja Privredna komora RS pruža pomoć pri uspostavljanju saradnje između dužnika i poverilaca radi pregovora o posebnom uređivanju dužničko-poverilačkih odnosa i pruža podršku dužnicima i poveriocima u toku pregovora radi njihovog uspešnog okončanja. Privredna komora izvršava svoju ulogu putem posrednika. Posrednici su fizička lica koja su uspešno okončala program obuke za posrednike i upisani su u Registar posrednika koji vodi Privredna komora RS. Privredna komora određuje posrednika za svaki postupak restrukturiranja. Učesnici u postupku mogu tražiti imenovanje određenog lica za posrednika, pod uslovom da je upisan u Registar.¹¹²

Učesnici u postupku restrukturiranja pregovaraju o drugačijem uređenju međusobnih dužničko-poverilačkih odnosa i ispituju održivost poslovanja dužnika. U tu svrhu, mogu angažovati veštake, revizore i računovođe. Posrednik posreduje među učesnicima s ciljem postizanja sporazuma, organizuje sastanke, i stara se da se postupak okonča u najkraćem roku. Posrednik ne sme učesnicima nametati rešenja.

Dužnik zadržava pravo da vodi svoje poslove i upravlja imovinom. On je dužan da obezbedi pristup učesnicima u postupku verodostojnim i tačnim podacima i dokumentima od značaja za finansijsko restrukturiranje, izuzev podacima koji čine poslovnu tajnu ili koji bi mogli da ugroze njegovo poslovanje.

Dok traju pregovori oko postizanja sporazuma, učesnici mogu zaključiti ugovor o mirovanju dugova, koji podrazumeva privremenu obustavu izmirenja obaveza dužnika prema poveriocu. Ovaj ugovor se zaključuje u pismenoj formi i predstavlja osnov za odlaganje izvršenja pokrenutog na zahtev poverioca, odnosno obavezu za poverioca da ne pokreće postupak izvršenja dok traje period mirovanja.¹¹³ Poverilac koji zaključi ovakav ugovor dužan je da od suda pred kojim se vodi postupak izvršenja po njegovom zahtevu traži odlaganje izvršenja.

Sporazum o vansudskom restrukturiranju može obuhvatiti mere koje su prevashodno finansijske prirode: otplatu duga u ratama, izmenu rokova dospelosti, visine kamatnih stopa i drugih uslova kredita; unovčenje imo-

¹¹² Čl. 15 ZSFVR.

¹¹³ Čl. 18 ZSFVR.

vine ili njen prenos radi namirenja potraživanja; otpust duga; izmenu ili odricanje od založnog prava; davanje dodatnih sredstava obezbeđenja ili promena postojećih sredstava obezbeđenja; pretvaranje potraživanja u kapital; zaključivanje ugovora o kreditu; izdavanje hartija od vrednosti; i dr.

4. ZAKLJUČAK

Evropska unija je tokom poslednje dve decenije učinila značajne korake u pravcu harmonizacije nacionalnih zakonodavstava o stečaju, uređujući najpre pitanja prekograničnog stečaja, da bi se poslednjih godina usredsredila na uređenje postupaka restrukturiranja, koji treba da spreče stečaj privrednih društava i preduzetnika i pruže šansu dužnicima za finansijski oporavak i nastavak poslovanja. Principi postupka restrukturiranja postavljeni su Preporukom Evropske komisije iz 2014. godine i Direktivom 2019/1023.

Zakonodavac Republike Srpske imao je sluha za nove trendove, uređujući postupke sudskog i sporazumnog (vansudskog) restrukturiranja u Zakonu o stečaju i Zakonu o sporazumnom vansudskom finansijskom restrukturiranju. Detaljna analiza novih zakonskih odredbi pokazuje da je potrebno učiniti dodatan napor kako bi se postavljeni ciljevi restrukturiranja ostvarili u punoj meri i zakonodavstvo RS uskladilo sa pravom EU.

Postupak sudskog restrukturiranja zakonodavac RS je uredio analogno postupku reorganizacije u stečaju, ali manje detaljno, ostavljajući brojne pravne praznine. S pravno-političkog aspekta, postavlja se pitanje opravdanosti uređenja sudskog postupka restrukturiranja, ako ZS već normira postupak stečajne reorganizacije. Sudsko restrukturiranje ima svoje opravdanje samo ako je uređen kao kvalitativno drugačiji institut, što se mora ocenjivati poređenjem normi o postupku restrukturiranja i stečajne reorganizacije.

U skladu sa Direktivom 2019/1023, postupak restrukturiranja mora biti fleksibilan, dajući slobodu dužniku i poveriocima da svoje međusobne odnose urede na njima pogodan način, pri čemu sud ili drugi nadležan organ treba da ima kontrolnu ulogu, starajući se o ravnopravnosti svih učesnika postupka i ostvarenju zakonom proklamovanih ciljeva restrukturiranja. U postupku restrukturiranja kako je uređen ZS, sudovima je poverena ključna uloga, dok su uloge dužnika i poverilaca minimizirane. Sporno je da li su privredni sudovi RS pripremljeni da efikasno sprovedu postupke

restrukturiranja, imajući u vidu neadekvatan broj i neobučenost stečajnih sudija za vođenje ovih postupaka. Ovo pitanje posebno dobija na značaju imajući u vidu trend povećanja broja novotvorenih postupaka stečaja.¹¹⁴

Drugi nedostatak zakonskih rešenja o sudskom restrukturiranju je njihova krutost. Posledica je da interesi svih učesnika postupka nisu dovoljno zaštićeni. Tako, na primer, ZS suštinski uvodi eksproprijaciju nesaglasnih poverilaca jer propisuje da plan restrukturiranja obuhvata i nesaglasne poverioce, čija se potraživanja obavezno umanjuju za 10%. Sledi da su nesaglasni poverioci kažnjeni umanjnjem svojih potraživanja samo zbog toga što nisu saglasni sa planom. U skladu sa Direktivom 2019/1023, plan restrukturiranja može da utiče i na potraživanja nesaglasnih poverilaca, ali samo pod uslovom da se zadovolji test relativnog prioriteta. U postupku restrukturiranja koji se vodi prema ZS, formiraju se grupe poverilaca, ali prilikom glasanja o planu svi poverioci se izjašnjavaju zajedno, pa formiranje poverilačkih grupa nema nikakvog smisla.

Poverilački organi se ne formiraju u postupku restrukturiranja, za razliku od postupka stečaja, gde postoje skupština i odbor poverilaca, pa je poveriocima otežano da artikulišu svoje interese. Dužnik nominalno zadržava pravo da vodi svoje poslove, ali sme samo da vrši plaćanja nužna za redovno poslovanje. Celokupno njegovo poslovanje nadzire poverenik za restrukturiranje, koji daje saglasnost za sve pravne poslove. Odatle sledi da dužnik ne vodi samostalno svoje poslove dok traje postupak restrukturiranja, već se stavlja pod prinudnu upravu. Pritom, ni poverioci nemaju mogućnost kontrole nad dužnikovim poslovanjem, jer nemaju uticaja na imenovanje poverenika preko poverilačkih organa, kao što je to slučaj u stečajnom postupku.

Prekid postupaka prinudnog izvršenja u sudskom postupku restrukturiranja je obavezna mera, koja obuhvata sve poverioce. Dok traje postupak restrukturiranja prekidaju se svi sudski, upravni i izvršni postupci.¹¹⁵ Sudski postupak restrukturiranja, kako je uređen u ZS, omogućuje dužniku da drži glavu iznad vode, ali ne obezbeđuje pretpostavke za oporavak dužnikovog poslovanja i uspostavljanje finansijske stabilnosti. Dužniku se pruža mogućnost da odloži plaćanje svojih dospelih dugova za vreme dok traje postupak restrukturiranja i u skladu sa planom restrukturiranja, pri

¹¹⁴ Tako je tokom 2021. godine pokrenuto 137 stečajeva u Republici Srpskoj, za 48 više nego u 2020. godini. Navedeno prema: Srpskainfo, *U stečaju završilo 137 firmi u Srpskoj: Najviše pokrenutih postupaka na području Banjaluke*, 27. 1. 2022, <https://srpskainfo.com/u-stecaju-završilo-137-firmi-najviše-pokrenutih-postupaka-na-podrucju-banjaluke/>

¹¹⁵ Čl. 48 ZS.

čemu se od njega ne traži da analizira uzroke svojih finansijskih teškoća i predloži i primeni adekvatne mere za njihovo otklanjanje. U isto vreme, on gubi autonomiju u vođenju svojih poslova, bez obzira šta je uzrok njegovih finansijskih teškoća. Nefleksibilnost sudskog postupka restrukturiranja i izuzetno naglašena uloga suda i povernika za restrukturiranje nisu u skladu sa zahtevima Direktive 2019/1023.

Treći nedostatak jeste odsustvo normi koje uređuju položaj pojedinih kategorija poverilaca, te vlasnika kapitala, čime se izaziva pravna nesigurnost. Posebno se zapaža nedostatak odredbi o pravnom položaju obezbeđenih poverilaca u postupku izglasavanja plana restrukturiranja. Dalje, nije uređeno pravo vlasnika udela ili akcija da učestvuju u postupku pripreme i usvajanja plana restrukturiranja, što može imati za posledicu blokadu postupka. Zakonodavac RS zanemario je činjenicu da vlasnici udela u privrednom društvu zadržavaju taj status i u postupku restrukturiranja, a organi privrednog društva u kojima su oni predstavljeni nastavljaju da rade. Vlasnici udela ili akcija mogu putem skupštine društva opstruisati usvajanje plana, imajući u vidu da je prema odredbama Zakona o privrednim društvima saglasnost skupštine potrebna za raspolaganja imovinom društva veće vrednosti i povećanja, odnosno smanjenja osnovnog kapitala.¹¹⁶

ZS ne uređuje mogućnost restrukturiranja preduzetnika, niti posebna pravila za restrukturiranje privrednih društava koja spadaju u kategoriju malih i srednjih preduzeća. Nedostaju i odredbe o stečaju i restrukturiranju grupa društava.

Kada je reč o sporazumnom restrukturiranju, efektivnost ovog instituta zavisice od umešnosti posrednika za restrukturiranje i spremnosti dužnika i poverilaca da učestvuju u tom postupku. Konkretni efekti Zakona o sporazumnom vansudskom finansijskom restrukturiranju još se ne mogu procenjivati, jer je Privredna komora RS tek preduzela prve korake u pravcu obučavanja budućih posrednika.

Za pohvalu je ambicioznost zakonodavca u RS da reguliše materiju stečaja i restrukturiranja u skladu sa savremenim evropskim trendovima. Neophodna je, međutim, temeljna analiza pozitivnih zakonskih rešenja, kako sa pravopolitičkog tako i sa pravnotehničkog aspekta, nakon koje treba da uslede izmene Zakona o stečaju sa ciljem detaljnijeg i preciznijeg uređenja stečaja i restrukturiranja, povećanja pravne sigurnosti i postizanja pune usaglašenosti sa pravom EU.

¹¹⁶ Čl. 132 tač. k) i čl. 281 tač. b) Zakona o privrednim društvima, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 127/2008, 58/2009, 100/2011, 67/2013, 100/2017 i 82/2019.

BIBLIOGRAFIJA

Knjige i članci:

1. Berkenbosch, Jasper, Pepels, Sid, "The Dutch Scheme is in Force: European Restructuring Practice on the Move!", *INSOL Europe-Inside Story*, januar 2021.
2. Casey, Anthony, "Chapter 11 Renegotiation Framework and the Purpose of Corporate Bankruptcy", *Columbia Law Review*, 2020, br. 7, 1709–1770.
3. Dalhuisen, Jan Hendrik, "Harmonization of Substantive Insolvency Law in the EU", *MaandbladvoorVermogensrecht*, br. 5, 2021, 159–165.
4. Droege Gagnier, Anja, "Transposition of the Restructuring and Insolvency Directive: evolution or revolution for creditors and equity holders?", *Insolvency and Restructuring International*, br. 1, 2022, 25–27.
5. Garrido, Jose, DeLong, Chanta, Rasekh, Amira, Rosha, Anjum, *Restructuring and Insolvency in Europe: Policy Options in the Implementation of the EU Directive*, Working Paper 21/152, International Monetary Fund, 2021.
6. Marković-Bajalović, Dijana, "Novi Zakon o stečaju Republike Srbije (Restrukturiranje pre stečaja – zakonodavna inovacija ili iluzija)", *Pravna riječ*, br. 47, 2016, 389–411.
7. Marković-Bajalović, Dijana, "Stečaj grupe društava u međunarodnoj pravnoj regulativi", *Primena prava i pravna sigurnost: Zbornik radova sa 34. susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović*, (ur. Jelena Perović-Vujačić, Beograd 2021, Tom 2, 405–422.
8. Marković-Bajalović, Dijana, „Pravne stranputice kod prodaje dužnika u stečaju“, *Unifikacija prava i pravna sigurnost: Zbornik radova 33. susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović*, (ur. Jelena Perović), Tom II, Beograd 2020, 493–519.
9. McCarthy, Jonathan, "A class apart: The relevance of the EU Preventive Restructuring Directive for small and medium enterprises", *European Business Organization Law Review*, doi: 10.1007/s40804-020-00192-x.

10. McCormack, Gerard, *The European Restructuring Directive*, Elgaronline, 2021, DOI: <https://doi.org/10.4337/9781789908817>.
11. Mucciarelli, Frederico, *General Principles of EU Corporate and Insolvency Law*, Law Working Paper No 562/2021, Univeristy of Modena and Regio de Emilia and ECGI, 2021.
12. Paulus, Christofer, "The new German preventive restructuring framework", *Orizzonti del Diritto Commerciale*, br. 1, 2021, 9–27.
13. Radović, Vuk, *Stečajno pravo*, Beograd, 2017.
14. Rameloo, Stephan, "EU Law Reform: Cross-Border Civil and Commercial Procedural Law and Cross-Border Insolvency Law", *The Dovenschmidt Quarterly*, br. 2, 2014, 44–57.
15. Schmidt, Jessica, "Preventive restructuring frameworks: Jurisdiction, recognition and applicable law", *International Insolvency Review*, 2022, br. 1, 81–100, <https://doi.org/10.1002/iir.1447100SCHMIDT>.
16. Šarkić, Nebojša, Radović, Vuk, Ajnšpiler-Popović, Gordana, Čolović, Vladimir (ur.), *Vek i po regulisanja stečaja u Srbiji*, Beograd, 2019.
17. Todorović, Ivan, "Klase u planu reorganizacije", *Strani pravni život*, br. 3/2014, 359–376.

Izveštaji i studije:

1. Institut für Ausländisches und Internationales Privat- und Wirtschaftsrecht, Ruprecht-Karl-Universität Heidelberg, Institut für Zivilverfahrensrecht, Universität Wien, *External Evaluation of Regulation No 1346/2000 on Insolvency Proceedings (Heidelberg-Vienna Report 2012)*, JUST/20111/JCIV/PR/0049/A4, https://www.mpi.lu/uploads/media/evaluation_insolvency_en.pdf.
2. World Bank (2013), *Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons* <http://hdl.handle.net/10986/17606>.

PRAVNI IZVORI

Evropska unija

1. Commission Recommendation 2014/135/EU of 12 March 2014 on a new approach to business failure and insolvency, OJ L 74, 14. 3. 2014.
2. Council Regulation (EC) No 1346/2000 of 29 May 2000 on insolvency proceedings, OJ L 160, 30. 6. 2000.
3. Directive (EU) 2019/1023 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on preventive restructuring frameworks, on discharge of debts and disqualifications, and on measures to increase the efficiency of procedures concerning restructuring, insolvency and discharge of debt, and amending Directive (EU) 2017/1132 (Directive on restructuring and insolvency), OJ L 172, 26. 6. 2019.
4. Regulation (EU) 2015/848 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on insolvency proceedings (recast), OJ L 141, 5. 6. 2015.

Komisija UN za međunarodno trgovinsko pravo

1. UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/1997-model-law-insol-2013-guide-enactment-e.pdf>.

Hrvatska

1. Stečajni zakon, *Narodne novine RH*, br. 71/15, 104/17 i 36/22.

Nemačka

1. Gesetz über den Stabilisierungs- und Restrukturierungsrahmen für Unternehmen (StaRUG), 22. 12. 2020. BGBl. I, 3256.

Republika Srpska, Bosna i Hercegovina

1. Zakon o bankama, *Sl. glasnik RS*, br. 6/2016.
2. Zakon o društvima za osiguranje, *Sl. glasnik RS*, br. 17/2005, 1/2006, 64/2006 i 74/2010.

3. Zakon o obligacionim odnosima, *Sl. list SFRJ*, br. 29/78, 39/85, 45/89-odluka USJ i 57/89 i *Sl. glasnik RS*, br. 17/1993, 3/1996, 37/2001-dr. zakon, 39/2003 i 74/2004.
4. Zakon o privrednim društvima, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 127/2008, 58/2009, 100/2011, 67/2013, 100/2017 i 82/2019.
5. Zakon o sporazumnom vansudskom finansijskom restrukturiranju, *Sl. glasnik RS*, br. 99/2020.
6. Zakon o stečaju, *Sl. glasnik RS*, br. 16/2016.

SAD

1. U. S. Code: Title 11 – Bankruptcy.

Dijana Marković-Bajalović, PhD
Full professor
Union University Law School, Republic of Serbia

Abstract

THE REFORM OF LEGISLATION ON RESTRUCTURING AND INSOLVENCY – A Contribution to Further Harmonisation of National Legislation with EU Law –

The European Union has made significant steps towards harmonisation of the Member States' legislation on insolvency in the past two decades, despite difficulties in the process, imminent to the harmonisation-resistant, overly procedural subject matter. In the last decade, the European legislature has focused on restructuring measures, which should apply before the reasons for opening the insolvency proceedings arise, to avoid insolvency and give debtors a second chance to recover their businesses. The EU efforts resulted in Directive 2019/1023 on restructuring and insolvency.

The Republic of Srpska legislator was the first in Bosna and Herzegovina to regulate the court's restructuring procedure by adopting the new Law on Insolvency in 2016. In 2020, the RS legislator adopted the Law on Out-of-Court Negotiated Financial Restructuring. It entrusted the Chamber of Commerce of the Republic of Srpska with powers to conduct voluntary restructuring proceedings through its authorised mediators.

In this article, the author analyses EU law on insolvency and restructuring and the Republic of Srpska laws on the subject. The article aims to assess the concordance of national legal norms on restructuring with the restructuring objectives and Directive 2019/1023. The author concludes that further improvements of national legislation on insolvency and restructuring seem necessary to ensure the increased effectiveness of restructuring proceedings, the better protection of proceedings participants, and the greater legal certainty and to extend the legislation scope so that it also covers entrepreneurs on one side, and groups of companies, on another side.

Keywords: Insolvency. – Restructuring. - Directive 2019/1023.