UPRAVNOSUDSKI ASPEKTI PRIMJENE ZAKONA O FINANCIJSKOM POSLOVANJU I PREDSTEČAJNOJ NAGODBI

Andrej Abramović, dipl.iur, predsjednik Suda
Upravni sud u Zagrebu

UDK: 347.736(497.5)(094.5)
Ur.: 4. siječnja 2014.
Pr.: 20. veljače 2014.
Stručni rad

Sažetak

U tekstu pod naslovom Upravnosudski aspekti primjene Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi razmatraju se neke teme vezane za odredbe navedenog zakona koje su povezane sa Zakonom o upravnim sporovima i upravnim sudovima uopće. Tako se problematizira nadležnost upravnih sudova u upravnim sporovima proizašlim iz postupaka predstečajnih nagodbi, status zainteresirane osobe u takvim sporovima, potreba da tužba u upravnom sporu ima odgodni učinak, te se navode najčešći razlozi dosadašnjeg podnošenja tužbi.

Ključne riječi: *predstečajna nagodba, upravni spor.*

I. UVOD

Malo je zakona koji su uzburkali pravničke krugove kao što je to učinio Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi (ZFPPN). O tom zakonu gotovo svi imaju stajalište, i ne ustručavaju se javno ga iznositi, što je rijetkost u nas. Posljedica toga je izražena polarizacija. Struka se ujedinila kao kritičari zakonskih rješenja, dok je politika prešla granice pristojnosti u njihovoj (tj. vlastitoj!) obrani.

Struka je kritizirala zakon kao „prikriveno izvlaštenje vjerovnika“, dok je izvršna vlast pravdala radikalna zakonska rješenja potrebom očuvanja posrnulih tvrtki koje su sposobne poslovati na tržišnim osnovama, te posljedičnim očuvanjem radnih mjesta. Bez namjere da se dublje ulazi u te tek grubo naznačene argumente, nameće se sljedeće pitanje: Ako je tvrtka perspektivna, otkud odjednom potreba za predstečajnom nagodbom? Hoće li brisanje velikoga dijela duga dužnika nekoj banci vjerovniku navesti tu (ili neku drugu) banku da ponovno da kredit istom dužniku, a notorna je činjenica da bez svježega kapitala niti jedna tvrtka ne može poslovati?

Pitanja vezana u ZFPPN mogu se, i moraju riješiti „na domaćem terenu“, ali ostaje prijeteća mogućnost da u zakon intervenira i Europska komisija jer nije nemoguće da se u pojedinim slučajevima predstečajnih nagodbi može raditi (i) o

obliku zabranjenih državnih potpora[1] pojedinim privrednim subjektima, što, naravno, negativno utječe na ravnopravnost tržišne utakmice.

O ZFPPN-u je pravna struka više govorila s aspekta trgovačkog prava, dok je upravnopravni dio struke ostao rezerviran. Namjera je ovog rada otvoriti neka pitanja s tim u vezi, i tako pokušati ispuniti teoretsku prazninu znanosti o upravnom pravu vezano uz primjenu ZFPPN-a.

ZFPPN je objavljen u Narodnim Novinama 108/12., a stupio je na snagu 1. listopada 2012. godine, dakle prije tek nešto više od godinu dana. U tom je kratkom razdoblju pretrpio tri opsežne izmjene. Uredbom o izmjenama i dopunama ZFPPN-a (NN 144/12.) dva i pol mjeseca nakon stupanja na snagu zakona izmijenjeno je 39 od postojećih 93 zakonska članka (42%). Zakonom o izmjenama i dopunama ZFPPN-a (NN 81/13.) izmijenjeno je ili dodano čak 62 zakonska članka (66%), a ZID ZFPPN-a (112/13.) izmijenio je tek(!) 15 članaka, tj. 16%. Tvorci zakona, međutim, odmah su uvidjeli da zadnje izmjene i dopune neće dostajati, pa su na 10. sjednici Hrvatskog sabora (u studenom 2013. godine) predložili izmjenu/dopunu daljnjih 25 zakonskih članaka. Prijedlog je prihvaćen, a kao i hitni postupak, te tako ubrzo možemo očekivati promjenu daljnjih 27% zakonskoga teksta. Dakle, za godinu dana izmijenilo se ili dopunilo 124% prvobitnoga zakona. Sa znanstvenog gledišta, čak i ako se radi o pukom eksperimentiranju, trebalo bi svaki put pričekati da se rezultati jednog eksperimenta stabiliziraju, kako bi se rezultati narednoga mogli pravilno vrednovati.

Ta nepodnošljiva lakoća (i brzina) izmjena regulative u jednom važnom području nikako nije dobra radi pravne sigurnosti adresata zakona. Ali i više od toga, nagle i opsežne izmjene nekog zakona najbolji su argument onima koji tvrde da zakon ne valja. Nešto što je dobro promišljeno nije uopće moguće poboljšati za 124%, niti nešto dobro promišljeno treba početi popravljati za 2 i pol mjeseca.

Opsežne izmjene zakona također otežavaju i pisanje o njemu. Stoga ću, kada govorim o ZFPPN-u, govoriti o verziji zakona koja je važeća u vrijeme pisanja ovog rada, a ako se radi o ranije važećim verzijama – to ću posebno napomenuti. Pri tomu je autor svjestan rizika da zakon koji će važiti u vrijeme objave ovoga rada ne bude istovjetan onome o kojem pišem.

II. POSTUPOVNO PRAVO I NADLEŽNOST

Prema odredbi čl. 26. st. 1. i 2. Zakona postupak predstečajne nagodbe (i skraćeni postupak predstečajne nagodbe) provode u regionalnim centrima FINA-e nagodbena vijeća. Koncepcija ZFPPN-a je da se u postupku pripreme predstečajne nagodbe i glasovanja o njoj, dakle u postupku pred FINA-om, primjenjuje opći upravni postupak (čl. 31.), pa se u skladu s odredbom čl. 29. odluke donose u obliku rješenja, odnosno zaključaka.

O žalbi protiv prvostupanjskog rješenja nagodbenog vijeća odlučuje Ministarstvo financija, ali žalba (čl. 30. st. 7. ZFPPN) ne odgađa izvršenje rješenja. Protiv drugostupanjskog rješenja može se, u skladu s odredbom čl. 120. st. 4. ZUP-a pokrenuti upravni spor, pod uvjetom da je njime odlučeno o pravu, obvezi ili pravnom

1 Ako je država jedan od većih vjerovnika tvrtke dužnika koja se nalazi u predstečajnoj nagodbi.

interesu stranke u upravnoj stvari, u skladu s odredbom čl. 3. st. 1. ZUS-a.

U primjeni citiranih odredbi mogući su problemi, koji ne moraju nužno biti povezani samo sa slovom ZFPPN-a, već i s problemima u primjeni ZUS-a.

Postupak predstečajne nagodbe provodi se u regionalnom centru FINA-e prema sjedištu dužnika[2]. Međutim, za upravni spor mjesno je nadležan upravni sud na čijem području tužitelj ima prebivalište ili sjedište. Kako je logično za očekivati da će pretežni broj žalitelja u upravnim postupcima predstečajnih nagodbi i, posljedično, tužitelja u upravnim sporovima, biti vjerovnici u postupku, to je vrlo vjerojatno da će se upravni sporovi pokretati i pred upravnim sudovima s drugog područja od onog na kojem se vodio prvostupanjski postupak predstečajne nagodbe.

To ne bi predstavljalo problem kad ne bi bilo moguće da protiv jedne odluke u drugom stupnju više nezadovoljnih vjerovnika pokrene upravne sporove, i to pred nekoliko različitih upravnih sudova. Tada može nastati cijeli niz problema. Primjerice, tehničkih, kao što je dostava spisa predmeta u smislu odredbe čl. 32. st. 4. ZUS-a, a što je moguće za različite sudove učiniti samo kopiranjem preslika spisa[3].

Ali veća opasnost prijeti od mogućnosti da različiti sudovi različito ocijene zakonitost jednog istog upravnog akta. Istina, ZUS u čl. 30. st. 1. toč. 5. tretira kao procesnu smetnju situaciju kada je „u istoj stvari već donesena pravomoćna odluka u upravnom sporu“, ali različiti sudovi o tome mogu dobiti saznanje tek iz neformalne međusobne komunikacije, ili informacijom dobivenom od zainteresiranih osoba. Međutim moguće je da informacija zbog bilo kojeg razloga izostane, te da jedan sud isti upravni akt ocijeni zakonitim, a drugi nezakonitim. Ne treba posebno objašnjavati koliko bi tako nešto moglo biti štetno, i do kakve bi nerješive pat situacije moglo dovesti, posebno u svjetlu nemogućnosti ulaganja žalbe na sudsku odluku.

Takve potencijalne situacije najbolje bi bilo rješavati putem instituta atrakcije nadležnosti, ali je taj pravni institut ugrađen u ZUS tek u temeljnom obliku, u čl. 13. st. 3. koji određuje da je u sporovima koji se odnose „na pravno pitanje povezano s nekim mjestom“ mjesno nadležan upravni sud inače nadležan za to mjesto.

Bez obzira što se navedena odredba ZUS-a može primijeniti na izloženi hipotetski slučaj, mišljenje autora je da moramo tumačiti na način da bi u smislu čl. 13. st. 3. ZUS-a za sve sporove radi ocjene zakonitosti istog upravnog akta trebao biti nadležan upravni sud kojem je prvome uz odgovor na tužbu dostavljen spis iz upravnog postupka. Takvo bi rješenje, kao rezultat ekstenzivnog tumačenja navedene zakonske norme čl. 13. ZUS-a riješilo navedene i tehničke i bitne probleme.

III. ZAINTERESIRANE OSOBE

U upravnom sporu, u smislu odredbe čl. 19. ZUS-a, zainteresirane osobe su svi oni kojima bi poništavanje ili izmjena pobijanog upravnog akta povrijedilo pravo ili pravni interes. Sud ih po službenoj dužnosti mora pozvati da sudjeluju u sporu. Lako je zamisliti do kakvih to teškoća može dovesti u postupcima predstečajnih nagodbi s

2 Osim ako je suma dužnikovih obveza preko 10 milijuna kuna, u tom je slučaju nadležan regionalni centar FINA-e u Zagrebu, temeljem odredbe čl. 26. st. 3. ZFPPN-a.

3 Budući da je izvorni spis već dostavljen uz prvi odgovor na tužbu.

brojnim vjerovnicima, ponekad i s više stotina njih.

U slučaju kad je, npr. prvostupanjskim rješenjem, protiv kojeg je u II. stupnju žalba odbijena, utvrđeno da su za plan restrukturiranja glasovali vjerovnici s preko dvije trećine utvrđenih tražbina, a to se osporava u upravnom sporu, zainteresirane osobe trebali bi biti svi vjerovnici nositelji tih dvije trećine utvrđenih tražbina.

Mogućnost da sud sazna koji su to vjerovnici koji bi trebali biti zainteresirane osobe u upravnom sporu realno nastaje tek nakon pribave spisa upravnog postupka, te temeljitog proučavanja istog. Ta činjenica dodatno usporava postupak upravnog spora, da ne spominjemo daljnje tehničke poteškoće koje se mogu očekivati[4].

Zakonodavac, donoseći ZUS, nije predvidio mogućnost nastanka sporova s tolikim brojem sudionika.

Valja predvidjeti i mogućnost konfuzije tuženika i zainteresirane osobe. Naime, sasvim je lako moguće da se i u smislu čl. 4. st. 2. ZUP-a, Ministarstvo financija pojavi i kao vjerovnik u postupku predstečajne nagodbe (dakle, zainteresirana osoba ako je većinski vjerovnik kod tužbe bilo kojeg manjinskog vjerovnika), i kao tuženik u upravnom sporu. O potencijalnoj štetnosti takve konfuzije bit će još riječi u ovom radu infra.

IV. ODGODNI UČINAK TUŽBE

Protiv rješenja donesenih u postupku predstečajne nagodbe moguće je temeljem odredbe čl. 30. ZFPPN-a izjaviti žalbu u roku 8 dana, a drugostupanjsko tijelo ima rok od daljnjih 8 dana da odluči o žalbi.[5] Žalba ne odgađa izvršenje rješenja, dakle nije suspenzivna. Izuzetno suspenzivni učinak ima žalba protiv završnog rješenja ispitnog postupka iz čl. 60. st. 13. ZFPPN-a o kojem će dalje biti više riječi.

U skladu s odredbom čl. 60. ZFPPN-a na prvom ročištu u ispitnom postupku utvrđuju se tražbine prema prijavama vjerovnika i prema ispravama koje je dostavio dužnik. Ako se na tom ročištu postigne potrebna većina za prihvaćanje plana financijskog restrukturiranja, nagodbeno vijeće će rješenjem utvrditi da je za plan glasovao dovoljan broj vjerovnika[6] i da je postupak proveden u skladu s ZFPPN-om. Protiv toga rješenja dopuštena je žalba, i ta žalba ima suspenzivni značaj, prema izričitoj odredbi čl. 60. st. 14. ZFPPN-a.

Ako žalba protiv opisanog rješenja nagodbenog vijeća iz čl. 60. st. 13. ZFPPN-a bude u II. stupnju odbijena, dužnik je u skladu s odredbom čl. 60. st. 1. istoga zakona

4 Jedan od najpoznatijih sudskih izvjestitelja svih vremena, književnik Charles Dickens, opisao je u svom djelu „Sumorna kuća“ načelo prema kojemu pretjerana brojnost stranaka u nekom sudskom postupku jednostavno onemogućava da se taj postupak uopće provede.

5 Žalba nije dopuštena protiv zaključaka, kao niti protiv odluke nagodbenog vijeća u nadzoru rada povjerenika predstečajne nagodbe, odnosno razrješenja povjerenika (čl. 36. st.3. ZFPPN).

6 Dovoljan broj vjerovnika ZFPPN definira u čl. 63. Vjerovnici se dijele u tri grupe, i to: 1. tijela javne uprave i trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu, 2. druge financijske institucije i 3. ostali vjerovnici, pri čemu se plan financijskog restrukturiranja smatra prihvaćenim ako za njega glasuju vjerovnici preko pola utvrđenih tražbina iz svake grupe, ili vjerovnici preko dvije trećine svih utvrđenih tražbina.

dužan u roku od 15 dana od izvršnosti rješenja[7] podnijeti nadležnom trgovačkom sudu prijedlog za sklapanje predstečajne nagodbe, a sud je ročište za sklapanje nagodbe dužan održati u roku 15 dana računajući od dana podnošenja prijedloga.

Istovremeno je rok za podnošenje tužbe u upravnom sporu definiran odredbom čl. 24. st. 1. ZUS-a na 30 dana računajući od dana dostave osporene pojedinačne odluke, pri čemu tužba u upravnom sporu prema odredbi čl. 26. st. 1. ZUS-a načelno nema odgodni učinak.

Pojednostavljeno, nakon što Ministarstvo financija odbije žalbu protiv rješenja iz čl. 60. st. 13. ZFPPN-a, nastaje utrka između onih koji bi temeljem tog rješenja željeli sklopiti predstečajnu nagodbu, i onih koji žele osporiti zakonitost tog rješenja u upravnom sporu pred Upravnim sudom. Obje strane imaju isti rok (15+15, odnosno 30 dana), a oba postupka zahtijevaju spis iz upravnog postupka (čl. 66. st. 4. ZFPPN-a, odnosno čl. 32. st. 4. ZUS-a), pri čemu je za upravni spor potrebno dostaviti spis u fizičkom („papirnatom“) obliku, dok ga je za sklapanje predstečajne nagodbe potrebno dostaviti nadležnom trgovačkom sudu elektroničkim putem.

Ključno je pitanje: Što ako se predstečajna nagodba dopusti na trgovačkom sudu i potpiše ju dovoljan broj zakonom predviđenih osoba, a zatim upravni sud ocijeni da je rješenje kojim se utvrđuje da je za plan glasovao dovoljan broj vjerovnika i da je postupak proveden u skladu sa ZFPPN nezakonito?

Prema odredbi čl. 83. ZFPPN-a predstečajna nagodba može se pobijati pod istim uvjetima kao i sudska nagodba. Zaključenje sudske nagodbe regulirano je odredbama čl. 321.-324. ZPP-a. Iz dikcije cjelokupnog ZPP-a jasna je dvostruka, građanskopravna i procesnopravna priroda sudske nagodbe, a što ističe i teorija procesnog prava[8]. Prema pravnoj teoriji, jer pobijanje sudske nagodbe nije regulirano pozitivnim pravom, moguće bi bilo protiv sudske nagodbe podnijeti prijedlog za ponavljanje postupka[9].

U konkretnom slučaju, u obzir bi najprije došao razlog iz čl. 421. st. 1. toč. 8. ZPP-a, tj. ako se odluka suda temelji na drugoj odluci suda ili na odluci kakva drugog tijela, a ta odluka bude pravomoćno preinačena, ukinuta odnosno poništena.

Tako bi se tužitelj pred upravnim sudom, pod uvjetom da uspije s tužbom u upravnom sporu, ali je u međuvremenu pred trgovačkim sudom predstečajnu nagodbu već potpisao dužnik i određeni broj drugih vjerovnika, našao u situaciji da pobija nagodbu koju (čak i) nije potpisao, ali ona u odnosu na njega proizvodi pravne učinke. To je, svakako, težak položaj, posebno stoga što za takvo ponavljanje postupka nisu predviđeni ubrzani rokovi, kao što su propisani za ostale procesne radnje u okviru ZFPPN.

Stoga autor smatra da bi upravni sudovi trebali u tim slučajevima koristiti ovlaštenje iz čl. 26. st. 2. ZUS-a, na zahtjev tužitelja ili po službenoj dužnosti.[10] Ako takvog zahtjeva nema – i odlučivati da tužba protiv rješenja rješenja iz čl. 60. st. 13. ZFPPN-a ima odgodni učinak. Smatram da će se za takvu odluku često steći svi

7 Izvršnost nastaje, prema odredbi čl. 133. st. 3. ZUP-a, dostavom II. st. rješenja stranci.

8 Triva, Siniša, Građansko procesno pravo, Narodne Novine Zagreb, str. 480. i dr.

9 Ibid., str. 483.

10 Đerđa, Dario i Šikić, Marko, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Novi informator, Zagreb 2012., str. 176.

ZUS-om propisani kumulativno potrebni uvjeti, a to su a) prijeteća teško popravljiva šteta, b) da nije zakonom propisano da žalba ne odgađa izvršenje i c) da odgoda nije protivna javnom interesu (jer je pravilno rješavanje sporova uvijek u javnom interesu, a nepravilno nikada).

Najproblematičniji od tri navedena uvjeta za odgodni učinak je „prijeteća teško popravljiva šteta". Ona će redovito prijetiti ako se financijsko restrukturiranje namjerava provesti pretvaranjem tražbina vjerovnika u kapital[11] (jer će u međuvremenu netko od vjerovnika moći prodati tako stečeni udjel ili dionice, što će biti teško naknadno ispraviti), ili ako se predviđa obveza dužnika na sklapanje posebnih ugovora na temelju predstečajne nagodbe[12] (jer će takve ugovore biti teško kasnije pobijati, posebno treća osoba), ili u drugim sličnim slučajevima. Suprotno tome, najmanja šteta prijetila bi vjerovnicima ako se predlaže tek smanjenje tražbina u postotku i rok namirenja,[13] jer su to brojke koje se i kasnije mogu korigirati.

V. STATUS VJEROVNIKA

Prema odredbi čl. 71. ZFPPN-a pravne posljedice otvaranja postupka predstečajne nagodbe nastaju za sve tražbine vjerovnika koje su nastale do otvaranja postupka, ali ne utječe na pravo odvojenog namirenja izlučnih i razlučnih vjerovnika, kao niti na prioritetne tražbine (tražbine radnika iz radnog odnosa u bruto iznosu, otpremnine do zakonom ili kolelktivnim ugovorom propisane visine i tražbine na temelju naknade štete zbog ozljede na radu ili profesionalne bolesti). Ti vjerovnici na čije pravo namirenja predstečajna nagodba nema učinka u načelu ne prijavljuju svoja potraživanja niti imaju pravo glasa kao ostali vjerovnici. Iznimka je u čl. 59. ZFPPN-a predviđena za razlučne vjerovnike koji se izjavom odreknu prava na odvojeno namirenje tijekom trajanja postupka predstečajne nagodbe,[14] te prijave svoju tražbinu. Oni tada u postupku imaju pravo glasa kao i ostali vjerovnici s priznatim tražbinama. Teško je zamisliti što bi moglo motivirati razlučnog vjerovnika da izjavom postane „obični" vjerovnik, i tako pristane dobiti manje i kasnije od onoga što bi mogao postići odvojenim namirenjem.

Vjerojatno najspornija odredba ZFPPN-a je odredba čl. 72a. koja propisuje da u postupak „solidarni dužnici, jamci dužnika, banke garanti/izdavatelji akreditiva" prijavljuju svoje nedospjele tražbine za koje će imati regresno pravo od dužnika u slučaju ispunjenja obveze (pri čemu pravo glasa nemaju solidarni dužnici, jamci dužnika i osobe koje imaju pravo regresa ako imaju pravni položaj povezanih osoba, tj. ako su članovi uprave dužnika, članovi društva dužnika ili dioničari s preko 25% udjela dužnika, odnosno vladajuće ili ovisno društvo u odnosu na dužnika). Ta se odredba vjerojatno temelji na odredbi čl. 66. st. 14. ZFPPN-a prema kojoj predstečajna nagodba

11 Čl. 44. st. 1. toč. 8. ZFPPN-a.

12 Čl. 46a. st. 1. toč. 4. ZFPPN-a.

13 Čl. 45. ZFPPN-a.

14 Izjava o odricanju od prava na odvojeno namirenje ne utječe na sadržaj i pravne učinke založnih i drugih prava koji su osnova razlučnog prava, a u svakom slučaju prestaje obvezivati vjerovnika ako dužnik zakasni u ispunjenju obveze iz sklopljene i odobrene predstečajne nagodbe (čl. 59. st. 2. i 3. ZFPPN).

nema učinak na tražbine vjerovnika prema solidarnim dužnicima i jamcima platcima koji su pored dužnika iz predstečajne nagodbe obvezni prema tom vjerovniku. Dakle, ako dužnik nagodbe vjerovniku prema nagodbi treba isplatiti zakonski minimum – 30% ili 40% tražbine prema odredbi čl. 45. ZFPPN-a vjerovnik će se od solidarnog dužnika/jamca platca još uvijek moći namiriti u cijelosti.

Temeljni problem s odredbom čl. 72a. ZFPPN-a matematičke je prirode. Hipotetski, dužnik koji je od banke uzeo 100 nečega uz dva jamca platca, tijekom pripremanja nagodbe dugovat će na papiru – 300, tj. za toliko će vjerovnici imati pravo glasovati, kako proizlazi iz zakona, jer u vrijeme sklapanja nagodbe jamci platci još ne znaju koliko će se (i hoće li se uopće) vjerovnik naplatiti od dužnika. Dakle, u odnosu na dužnika za istu svotu postoji jedan primarni vjerovnik i dva supsidijarna, ali u odnosu na primarnog vjerovnika tražbine situacija je takva da on ima tek jednu trećinu glasova vjerovnika. Kasnije, kad se nagodba sklopi i počne se (ili ne počne) izvršavati, situacija se mijenja, pa se dužnik preko nagodbom utvrđenog opsega oslobađa obveze i plaćanja primarnom dužniku, i plaćanja regresa jamcima – supsidijarnim vjerovnicima. Ali u trenutku prijave potraživanja još uopće nije izvjesno što će kasnije biti ponuđeno financijskim planom (a kamo li izglasano), pa će tražbine biti prijavljene u cijelosti.

Pri tomu treba posebno naglasiti da se u skladu s odredbom čl. 60. st. 2. ZFPPN-a smatraju utvrđenima one tražbine kod kojih postoji suglasnost dužnika i vjerovnika, bez zakonski ugrađene sudske kontrole i bez mogućnosti drugih vjerovnika da osporavaju neku od priznatih tražbina (osim posredno, putem žalbe na rješenje iz čl. 60. st. 13.).

Čak i uz pretpostavku savjesnosti i poštenja svih sudionika ovakvo rješenje prijeti mogućnošću grubih pogrešaka na štetu „pravih“ vjerovnika, a što će tek biti ako dođe do pokušaja manipulacije na njihovu štetu? Pri tomu treba napomenuti još dvije važne stvari: kao prvo, sada važeća odredba čl. 72a. definira određeni krug povezanih društava koja nemaju pravo glasa bez obzira što imaju priznatu tražbinu, ali ta je dopuna u odnosu na raniju verziju (koja nije sadržavala takvu zabranu)[15] unesena tek ZID ZFPPN-om (NN 81/13.), i ne primjenjuje se na postupke koji su u tijeku. Drugo, temeljem odredbe čl. 60. st. 8. ZFPPN-a postupak se obustavlja ako vrijednost osporenih tražbina prelazi 25%, što bi značilo da tada slijedi stečaj, pa se može pretpostaviti da bi dužnik mogao priznavati i nepostojeće tražbine, kako bi izbjegao takvu mogućnost.

Logički gledano, interes vjerovnika i dužnikovih jamaca trebao bi biti potpuno isti. Vjerovnik želi naplatiti svoju tražbinu u što većem postotku, a jamci žele to isto, jer što više vjerovnik naplati od dužnika, manje će potraživati od jamca (i jamac će

15 Glasi: „(1)Solidarni dužnici i jamci dužnika te banke garanti/izdavatelji akreditiva prijavljuju u postupak predstečajne nagodbe svoja dospjela i nedospjela potraživanja s osnova jamstava/solidarnog dužništva/garancija/akreditiva, s tim da po izvršenom plaćanju nakon sklapanja predstečajne nagodbe imaju pravo isto naplatiti od dužnika u skladu s predstečajnom nagodbom. (2) Solidarni dužnici i jamci dužnika te banke garanti/izdavatelji akreditiva na osnovu prijavljenih potraživanja imaju pravo glasa sukladno članku 62. ovoga Zakona po osnovi solidarnog dužništva, jamstva ili garancije dane prije otvaranja postupka predstečajne nagodbe“.

moći veći postotak plaćenog ostvariti regresno). Stoga nije sasvim jasno zbog čega je zakonodavac odlučio duplirati glasove vjerovnika i „vjerovnika“ iste tražbine, za jednoga dospjele, za drugoga čak niti ne nastale, a u svakom slučaju tek alternativno postojeće.

VI. ŠTO POKAZUJE PRAKSA

U relativno kratkom razdoblju primjene ZFPPN-a upravnosudska praksa zabilježila je tužbe temeljene na čitavom nizu zakonskih odredaba. Tako su podnosili tužbe:

- dužnik kojem je odbačen prijedlog za otvaranje postupka predstečajne nagodbe zbog propuštanja dostave propisane dokumentacije;
- dužnik kojem je odbačen prijedlog za otvaranje postupka predstečajne nagodbe zbog pokretanja stečajnog postupka (koji je bio pokrenut, ali još nije bio otvoren);
- dužnik kojem je odbačen prijedlog za otvaranje postupka predstečajne nagodbe zbog propuštanja dostave propisane dokumentacije, a koji je čekao (i nije dočekao) od Porezne uprave ovjereni sporazum o prihvaćanju plana financijskog restrukturiranja;
- dužnik jer je obustavljen postupak predstečajne nagodbe zbog toga što je platio račune koji datiraju prije dana otvaranja postupka predstečajne nagodbe;
- dužnik jer je obustavljen postupak predstečajne nagodbe zbog toga što nije prihvaćen plan financijskog restrukturiranja, premda je najveći vjerovnik glasao „za“;
- dužnik jer je obustavljen postupak predstečajne nagodbe zbog toga što nije prihvaćen plan financijskog restrukturiranja, a nagodbeno vijeće nije uputilo vjerovnike da predlože izmijenjeni plan;
- dužnik jer je obustavljen postupak predstečajne nagodbe, a nije mu omogućeno potrebno vrijeme za očitovanje o svim tražbinama (tek 8 dana) te jer je prijavljena potpuno izmišljena tražbina;
- vjerovnik koji je prijavio tražbinu, ali ona nije iskazana u tablicama;
- razlučni vjerovnik koji je prijavio tražbinu, a osporava protutražbinu dužnika stavljenu u prijeboj;
- vjerovnik kojem je tražbina priznata tek djelomično, a on vodi pred Trgovačkim sudom postupak kojim utvrđuje egzistentnost tražbine (postupak u prekidu zbog otvaranja predstečajne nagodbe);
- vjerovnik zbog netočnog zapisnika s ročišta (a koji je mogao vidjeti tek na web stranici FINA-e);
- vjerovnik koji raspolaže ovršnom ispravom, a tražbina mu je ipak osporena, te nije obuhvaćena tablicama;
- razlučni vjerovnik kojem je osporeno razlučno pravo;
- vjerovnik koji osporava tražbine drugim vjerovnicima jer smatra da se svakom sudužniku ne može priznati cijeli iznos duga;

- vjerovnik prioritetne tražbine (radnik) koji je ipak prijavio tražbinu, a ona nije uvrštena među priznate tražbine u tablicama;
- dužnik jer je kao stranka u postupku bio tretiran jedan izlučni vjerovnik;
- dužnik protiv rješenja kojim mu se nalaže plaćanje troškova postupka;
- dužnik kojem je odbijen zahtjev za sklapanje sporazuma o prihvaćanju plana financijskog restrukturiranja zbog neurednog izvršavanja poreznih obveza s pozivom na Uredbu o uvjetima, načinu i postupku raspolaganja s tražbinama s naslova poreznog duga u postupku predstečajne nagodbe;
- vjerovnik jer su za plan financijskog restrukturiranja glasale s dužnikom povezane osobe;
- vjerovnik (fakultet) koji smatra da mu poseban zakon priječi stjecanje dionica, a što je planom financijskog restrukturiranja bilo predviđeno namirenje konverzijom duga u kapital dužnika;
- vjerovnik koji osporava plan financijskog restrukturiranja jer sadrži zakonu nepoznate kategorije „dobavljače u tuzemstvu“, „dobavljače u inozemstvu“ i „dobavljače-povezana društva“ te tako krši načelo da vjerovnici iste kategorije tražbina imaju jednaki položaj;
- vjerovnik jer je planom financijskog restrukturiranja bilo predviđeno namirenje konverzijom duga u kapital dužnika, ali nije bilo predviđeno povećanje temeljnog kapitala dužnika, što dovodi u pitanje ovršnost nagodbe;
- dužnik jer je isti vjerovnik prijavio istu tražbinu u istom iznosu u dvije predstečajne nagodbe, a tražbina se temelji na činjenici da je tužitelj pristupio dugu i smatra da će se time taj vjerovnik naplatiti značajno više nego ostali vjerovnici;
- dužnik jer je prekinut postupak predstečajne nagodbe do završetka postupka utvrđivanja zlouporabe prava u porezno-dužničkom odnosu pred nadležnim tijelom, itd.

Iz raznolikosti izloženih slučajeva, kao i iz veličine potraživanja koja su u pitanju, jasno je da se od prakse očekuje pronalaženje mnogih odgovora i to u vrlo kratkom roku.

Kad se pogleda institut predstečajne nagodbe u cjelini, može se zaključiti da se on temelji na dva načela: očajničkoj želji da se pod svaku cijenu sačuvaju radna mjesta i pretpostavci da će vjerovnici predstečajnom nagodbom dobiti malo, ali ipak više nego što bi dobili u stečaju.

Istodobno institut predstečajne nagodbe negira jedan od postulata tržišne privrede tj. da subjekti koji ne posluju dobro trebaju nestati i ustupiti svoje mjesto drugima, kvalitetnijima.

U tom je smislu od ranih 90-ih godina prošloga stoljeća naša pravna znanost razvijala projekt zaštite vjerovnika, projekt koji je donošenjem i primjenom ZFPPN-a doživio ozbiljan udarac. Također je ozbiljan udarac pretrpilo trgovačko sudovanje, jer im ZFPPN ne daje ovlasti da utvrđuju činjenice, već tek da pomažu u sklapanju nagodbi.

Tim je veća odgovornost na upravnoj grani sudstva. Nakon što joj je stavljeno u

zadatak da odlučuje u pitanjima koja mahom spadaju u drugu granu prava, trgovačko pravo, očekuje se i da brzinom postupanja odgovori na (olako propisanu) brzinu sklapanja predstečajnih nagodbi prema ZFPPN-u.

Hoće li to upravni sudovi moći učiniti, odnosno u kojoj će mjeri to uopće biti moguće učiniti, pokazat će vrijeme.

Summary

ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE ASPECTS OF IMPLEMENTATION OF THE LAW ON FINANCIAL OPERATIONS AND COMPOSITION

The article, entitled Administrative court procedure aspects of implementation of the Law on financial operations and composition discuss some issues related to the provisions of this law that are associated with the Law on Administrative Disputes and administrative courts in general. So it questions the jurisdiction of administrative courts in administrative disputes arising from actions caused by composition procedure, the status of the persons concerned in such disputes, the need for that an administrative action has suspensive effect, and enumerate the most frequent reasons for previous filing lawsuits.

Key words: *composition, administrative disputes.*

Zusammenfassung

VERWALTUNGSGERICHTLICHE VERFAHREN DER ANWENDUNG DES GESETZES ÜBER DIE FINANZIELLE GESCHÄFTSFÜHRUNG UND DIE VORINSOLVENZLICHE EINIGUNG

Die Arbeit bearbeitet manche Themen bezüglich der Bestimmungen des Gesetzes über die finanzielle Geschäftsführung und die vorinsolvenzliche Einigung, welche mit dem Gesetz über Verwaltungstreitigkeiten und Verwaltungsgerichte verbunden sind. Die Zuständigkeit von Verwaltungsgerichten in den aus den vorinsolvenzlichen Einigungen hervorgegangenen Verwaltungstreitigkeiten, der Status der interessierten Partei in solchen Streitigkeiten und die Notwendigkeit, dass die Klage in der Verwaltungsstreitigkeit die aufschiebende Wirkung hat, werden problematisiert. Die häufigsten Gründe für die bisherige Einreichung der Klagen werden angegeben.

Schlüsselwörter: *vorinsolvenzliche Einigung, Verwaltungsstreitigkeit.*

Riassunto

ASPETTI DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA CONCERNENTI L'APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA SULLE TRANSAZIONI AMMINISTRATIVE E SUL CONCORDATO PREVENTIVO

Nel testo che porta il titolo aspetti di giustizia amministrativa concernenti l'applicazione della normativa sulle transazioni amministrative e sul concordato preventivo si analizzano alcuni temi che si riferiscono a disposizioni della menzionata legge e che sono collegate alla legge sui giudizi amministrativi e sui tribunali amministrativi in generale. Così, si prende in esame la questione della competenza dei tribunali amministrativi nei procedimenti amministrativi derivanti da procedimenti di concordato preventivo, da transizioni, dallo status del soggetto di tali procedimenti, dalla necessità che il ricorso nel procedimento amministrativo abbia effetto dilazionante. Inoltre, si indicano le ragioni che più frequentemente stanno alla base della presentazione dei ricorsi.

Parole chiave: *concordato preventivo, procedimento amministrativo.*