



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET
Komisija za državno ureditev

Številka: 450-01/13-29/ EPA 1569-VI
Ljubljana, 15. 11. 2013

Komisija Državnega sveta za državno ureditev je na podlagi drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 - ZFDO-F) in 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09 in 101/10) sprejela naslednje

M n e n j e

k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPIPP-F) - nujni postopek

Komisija za državno ureditev je na 4. izredni seji 14. 11. 2013 obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju, ki ga je Državnemu zboru predložila v obravnavo Vlada Republike Slovenije.

Člani komisije so bili seznanjeni z Mnenjem Evropske centralne banke o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju - nujni postopek in s Komentarjem Združenja Manager k noveli ZFPIPP-F.

Komisija **podpira** predlog zakona.

V uvodni obrazložitvi je predstavnica predlagatelja Sara Regancin poudarila, da je bilo že ob pripravi novele ZFPIPP-E načrtovano, da se naslednji sklop sprememb in dopolnitev pravil o finančnem prestrukturiranju osredotoči na zagotovitev pogojev za učinkovitejše finančno prestrukturiranje. Pripravljen je bil Osnutek zakona o sistemski razdolžitvi. Pozneje je bila sprejeta odločitev, da je zakonodajno-tehnično primerneje in za pravni sistem pregledneje, da se posebna pravila o sodnih postopkih izvedbe finančnega prestrukturiranja vključi v ZFPIPP. Koordinacijska skupina je 7. oktobra 2013 oblikovala Izhodišča dopolnitve ureditve učinkovitejšega prestrukturiranja gospodarskih družb in predlog novele zakona. Predlagatelj je upošteval priporočila Mednarodnega denarnega sklada (IMF) in Mnenje Evropske centralne banke o finančnem prestrukturiranju z dne 5. novembra 2013. Osrednji cilji predloga zakona so: zagotoviti pogoje za učinkovitejše finančno prestrukturiranje velikih in srednjih družb, dosledno uveljaviti načela absolutne prednosti tudi v postopku prisilne poravnave, dodatno okrepiti upravičenja upnikov, zlasti finančnih institucij, v postopkih finančnega prestrukturiranja (zlasti z možnostjo, da predlagajo postopek prisilne poravnave in načrt finančnega prestrukturiranja ter da se jim na njihovo zahtevo podeli upravičenje za vodenje poslov dolžnika) in racionalizirati poslovanje sodišč pri vodenju postopkov zaradi insolventnosti.

Avtor predloga zakona Srečko Jadek je poudaril, da predlog vsebuje sodobne rešitve po zgledu urejanja insolvenčnih postopkov v razvitih evropskih državah glede ohranjanja gospodarstva in v smeri pretočne insolvence. Preventivni sodni postopek je možen ob pogoju kvoruma in privolitvijo v začetek postopka 30 % finančnih institucij in da so ukrepi enakopravno obravnavani. Postopek terja konstruktivno sodelovanje udeležencev in fleksibilnost v pogajanjih sicer lahko finančne institucije (30 %) postopek ustavijo. Sodišče ugotovi pogoje za ustavitvev in se lahko začne prisilna poravnava ali stečaj. Postopek preventivnega prestrukturiranja pospeši načine dogovarjanja. V postopku je določena prednost poplačila: zavarovane terjatve, prednostne terjatve, navadnih upnikov, podrejenih upnikov in lastniki. Poplačila potekajo po vrstnem redu od prvega k zadnjemu. Lastnik je poslednji in je lahko tudi razlastninjen. Pomembno vlogo ima upniški odbor, ki predlaga odbor finančnega prestrukturiranja in ima prednost pred dolžniškimi. Ima pravico imenovati upravo, ki opravlja naloge v smeri koristi za vse udeležence in jo lahko tudi zamenja. Upniki morajo dobiti ustrezne informacije zato lahko zamenjajo upravo ali si pridobijo ustrezne strokovne svetovalce družbe. Plačilo za le-te gre iz fonda dolžnikov. Novost je možen poseg v zavarovane terjatve. Možna je odložitev ročnosti, zapadlosti terjatev. Upniki imajo interes, da ostanejo sredstva v funkciji, zato je možna cepitev terjatev. Ta institut naj bi očistil terjatve bank, obenem pa je to instrument pospešitve. Sredstva se ocenijo po tržni vrednosti. Terjatev je v višini 120 % (po priporočilu EBRD) vrednosti. Ohranjanje zdravih jeder omogoča postopek izčlenitve in prenesena sredstva omogočajo, da zdrava jedra lažje poslujejo naprej. Skupnost ureja problematiko prodaje in novih zavarovanj. Skupnost zavarovanj s soglasjem 85 % upnikov ima ločitveno pravico in sklepanje medbančnih pogodb, omogoča pa tudi novo prisilno poravnavo. S soglasjem 50 % upnikov je možno pričeti postopek prisilne poravnave. Končni rezultat prisilne poravnave mora biti boljši kot v primeru stečaja. Pripravljeni so standardi ocenjevanja. Ocenjevalci dajo lahko pogojno mnenje s pridržkom, ki se mora v postopku prisilne poravnave izpolniti, v obratnem primeru je predviden postopek stečaja.

Predstavnica Združenja Manager Mojca Podržaj je izrazila pridržek, da se kljub deklarativno izraženemu namenu, v postopke prisilne poravnave vedno ne vpeljuje načela absolutne prednosti (NAP), ki je temeljno izhodišče učinkovitega insolventnega zakona. Z uvedbo možnosti, da se iz prestrukturiranja izvzamejo poslovne terjatve oseb nefinančnega sektorja in posojila ter druge finančne terjatve države in drugih enot sektorja države, se po njihovem mnenju oddaljuje od načela absolutne prednosti. Opozarjajo, da se bo breme finančnega prestrukturiranja podjetij praktično v celoti preneslo na bančni sistem ter s tem na lastnike, upnike in deponente bank in preko sanacije bančnega sistema hkrati tudi na pleča davkoplačevalcev. Zato predlagajo, da se ponovno pretehtajo predlagane rešitve in uskladijo z določbami Zakona o gospodarskih družbah in se počaka s sprejemom.

V razpravi so predstavniki predlagatelja z odgovori na zastavljena vprašanja še dodatno obrazložili predlagane rešitve.

Komisija ugotavlja, da so se državni svetniki že v preteklosti aktivno vključili v zakonodajni postopek sprejemanja Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju in ob izraženih pomislekih, podprli predlagane rešitve. Od leta 2008, ko se je zakon pričel uporabljati, je bilo sprejetih pet sprememb in dopolnitev zakona (ZFPIPP-C, ZFPIPP-E, ZFPIPP-A, ZFPIPP-B in ZFPIPP-D) in dve avtentični razlagi ZFPIPP (3. točka prvega odstavka 21. člena in 1. točka prvega odstavka 21. člena). Navedeno dejstvo - pogoste spremembe ne pripomorejo k oblikovanju bolj enotne, trdne in učinkovite pravosodne prakse v insolventnih postopkih in ne krepijo pravne varnosti.

Komisija je vseskozi podpirala prizadevanja predlagatelja v smeri oblikovanja možnosti za večjo učinkovitost postopkov zaradi insolventnosti, problematike reševanja zdravih jeder, ustreznosti ureditve položaja upnikov in ustreznost ureditve položaja upraviteljev v postopkih zaradi insolventnosti in urejanje novega postopka preventivnega prestrukturiranja in v smeri

zagotavljanja učinkovitejšega finančnega prestrukturiranja velikih in srednjih družb. Komisija podpira prizadevanja v smeri preglednosti in učinkovitosti insolventnih postopkov.

Novo spremembo naj bi zagotovile učinkovitejše možnosti, da se kot delujoča podjetja ohranijo tiste družbe, ki so v težavah ali so že postale insolventne, po morebitnem prestrukturiranju dolgov z ekonomskega vidika sposobne dolgoročno uspešno poslovati, zato bi kazalo jasneje določiti načela absolutne prednosti in boljši položaj upnikov kot v primeru prenehanja družbe v stečaju.

Predlog zakona si prizadeva razumno in sorazmerno uravnovežiti interese dolžnikov in njihovih upnikov v procesu prestrukturiranja. Ob tem komisija opozarja, da ima Državno pravobranilstvo kot zastopnik Republike Slovenije kot upnice pomembno vlogo v postopkih zaradi insolventnosti in prisilne poravnave (postopek prisilne poravnave, stečajni postopek nad pravno osebo, postopek osebnega stečaja, postopek stečaja zapuščine, izbris iz sodnega registra brez likvidacije, prisilna likvidacija). Člani komisije opozarjajo, da iz predloga zakona niso razvidne naloge Državnega pravobranilstva kot zastopnika Republike Slovenije v postopkih insolventnosti.

Ob tem se zastavlja vprašanje, ali so bila pri pripravi predloga zakona upoštevana opozorila in predlogi iz Poročila o delu Državnega pravobranilstva za leto 2012 (analiza podatkov, problematika zastopanja Republike Slovenije v upniških odborih, Pravilnik o postopku uveljavljanja in spremljanja terjatev Republike Slovenije v insolventnih postopkih, druga problematika: terjatve iz naslova davkov in prispevkov, problematika nevpisane lastninske pravice Republike Slovenije na nepremičninah).

V razpravi so člani komisije opozorili, da je bil določen napredek dosežen že s sprejemom predhodne novele zakona, s katero se določa neizpodbojna domneva trajnejše nelikvidnosti, če dolжник za več kot dva meseca zamuja s plačilom minimalnih plač in s tem povezanih davkov in prispevkov. Kljub izboljšavam je komisija izpostavila, da v postopkih insolventnosti dominira zaščita kapitala, upnikov pred upravičenji delavcev. Delavci ostajajo pogosto brez sredstev za preživetje. Podatki o delitvi stečajne mase npr. vzbujajo utemeljeno skrb, da bo novi način nastalih (nezavarovanih izključno finančnih) terjatev, ki se poplačajo pred prednostnimi terjatvami (ultra poplačilo), resno posegel v nivo zaščite zaposlenih. Pri tem se zastavlja vprašanje, ali država s takšno ureditvijo še izpolnjuje zahteve, ki izhajajo iz Zakona o ratifikaciji Konvencije o zaščiti plač (Konvencija MOD, št. 95) in Zakona o ratifikaciji Konvencije o varstvu zahtevkov delavcev v primeru insolventnosti njihovega delodajalca (Konvencija ILO, št. 173).

Iz predloga izhaja, da je 7. oktobra 2013 koordinacijska skupina izoblikovala Izhodišča dopolnitve ureditve insolventne ureditve. Predlagane rešitve naj bi omogočale učinkovitejše prestrukturiranje gospodarskih družb, hkrati bi omogočili postopke za učinkovitejše delo sodišč pri vodenju postopkov zaradi insolventnosti.

Glede na izhodišča predloga pa komisija pogreša celovito urejanje problematike, ki iz leta v leto narašča – problematika osebnega stečaja, na kar opozarja tudi poročilo Državnega pravobranilstva za leto 2012. Statistični podatki so razvidni iz preglednice predloga zakona:

PODATKI ZA LETO 2009				
	Postopek prisilne poravnave	Stečajni postopek nad pravno osebo	Postopek osebnega stečaja	Postopek prisilne likvidacije
Prejete zadeve skupaj	26	448	687	11

PODATKI ZA LETO 2010				
	Postopek prisilne poravnave	Stečajni postopek nad pravno osebno	Postopek osebnega stečaja	Postopek prisilne likvidacije
Prejete zadeve skupaj	49	743	1204	20

PODATKI ZA LETO 2011				
	Postopek prisilne poravnave	Stečajni postopek nad pravno osebno	Postopek osebnega stečaja	Postopek prisilne likvidacije
Prejete zadeve skupaj	47	1065	1541	19

PODATKI ZA LETO 2012				
	Postopek prisilne poravnave	Stečajni postopek nad pravno osebno	Postopek osebnega stečaja	Postopek prisilne likvidacije
Prejete zadeve skupaj	55	995	1585	19

Navedena preglednica nakazuje celovitost problematike in precejšnja nesorazmerja med postopki prisilne poravnave, stečaji pravnih oseb, osebnega stečaja in prisilne likvidacije. Prednjačijo postopki osebnega stečaja in so v porastu. Na drugem mestu so stečajni postopki pravnih oseb. Na tretjem mestu pa so postopki prisilne poravnave in nato postopki prisilne likvidacije.

Število prejetih zadev na Državnem pravobranilstvu Republike Slovenije s področja osebnega stečaja v letih 2008-2012 s pripadajočimi vrednostmi zgovorno priča o razsežnosti problematike:

- v letu **2008**: je bilo 5 postopkov v vrednosti **54.428,65€**
- v letu **2009**: je bilo 180 postopkov v vrednosti **25.016.028,08€**
- v letu **2010**: je bilo 395 postopkov v vrednosti **8.100.253,59€**
- v letu **2011**: je bilo 969 postopkov v vrednosti **15.612.489,92€**
- v letu **2012**: je bilo 1.431 postopkov v vrednosti **11.630.683,44€**

Podatki kažejo, da število postopkov osebnega stečaja izjemno narašča. V letih 2010 in 2011 se je število teh zadev v primerjavi s preteklim letom več kot podvojilo, v letu 2012 pa se je njihovo število v primerjavi z letom 2011 povečalo za skoraj 48 %. Zato komisija opozarja na odsotnost podatkov o morebitni celoviti analizi problematike, ki bi obravnavala tudi finančni vidik (finančne posledice) vse večjega problema osebnega stečaja.

Člani komisije so soglašali z opozorilom združenja Manager in bojzarnijo, da se bo breme finančnega prestrukturiranja podjetij preneslo na bančni sistem ter s tem na lastnike, upnike in deponente banke in preko sanacije bančnega sistema hkrati tudi na pleča davkoplačevalcev. Tudi Evropska centralna banka v mnenju navaja da ima prestrukturiranje insolventnih velikih in srednjih družb v postopku prisilne poravnave pomembne učinke na stabilnost bank (zato je treba v začetku postopka obvestiti Banko Slovenije).

V zvezi z določbami 47. člena predloga zakona, ki v določbah novega 473. a člena določa jezik sodelovanja (angleški), člani komisije poudarjajo, da je z vstopom Republike Slovenije v evropske integracije postal slovenski jezik enakovreden jezikom ostalih članic Evropske zveze.

Citirana Uredba Sveta (ES), št. 1346/2000, o postopkih v primeru insolventnosti v 42. členu določa jezik:

1. »Informacije po členu 40 je treba poslati v uradnem jeziku ali v enem od uradnih jezikov države, v kateri so bili uvedeni postopki. V ta namen se uporabi obrazec z naslovom »Poziv k prijavi terjatev. Roki, ki jih je treba upoštevati!« v vseh jezikih institucij Evropske unije.«

Zato bi kazalo navedene določbe ustrezno spremeniti glede na citirano uredbo in glede na naš pravni red.

* * *

Za poročevalca je bil določen član komisije Jernej Verbič.

Predsednik
Rajko Fajt, l.r.