

RJEŠENJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE
broj: U-I-1694/2017 i dr. od 2. svibnja 2018.

S A Ž E T A K

Ustavni sud nije prihvatio prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 1., 4., 5., 11., 12., 14., 15., 18., 19., 21. stavka 1., 29., 30. stavaka 3., 4. i 5., 33. stavka 1., 35. stavka 1., 39., 40., 41. i 43. Zakona o postupku izvanredne uprave u trgovačkim društvima od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku, kao ni Zakona u cjelini.

Više predlagatelja, fizičkih i pravnih osoba (ukupno 12), podnijelo je prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom pojedinih članaka Zakona o postupku izvanredne uprave u trgovačkim društvima od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku ("Narodne novine" broj 32/17.; u daljnjem tekstu: Zakon), odnosno Zakona u cjelini.

U ustavnosudskom postupku, Ustavni sud pribavio je pet (5) očitovanja Vlade Republike Hrvatske na podnijete prijedloge i stručno mišljenje prof. dr. sc. Biljane Kostadinov, s Katedre za ustavno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (u daljnjem tekstu: stručno mišljenje).

Ustavni sud naglašava da u svojoj ocjeni polazi od podataka onako kako ih je Vlada navela u svojim očitovanjima u odnosu na pojedine prigovore predlagatelja.

Cilj i predmet osporenog Zakona je zaštita održivosti poslovanja trgovačkih društava od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku koja svojim poslovanjem samostalno ili zajedno sa svojim ovisnim ili povezanim društvima utječu na ukupnu gospodarsku, socijalnu i financijsku stabilnost u Republici Hrvatskoj (članak 1. stavak 1. Zakona).

Trgovačkim društvom od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku smatra se dioničko društvo dužnika i sva njegova ovisna i povezana društva ako je utvrđen bilo koji od stečajnih razloga u smislu članka 5. Stečajnog zakona ili predstečajni razlog iz članka 4. Stečajnog zakona, u odnosu na dužnika kao vladajuće društvo, a koje dioničko društvo je samostalno ili zajedno sa svojim ovisnim ili povezanim društvima od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku. Dioničko društvo od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku je ono koje, samostalno ili zajedno sa svojim ovisnim ili povezanim društvima, kumulativno ispunjava sljedeće uvjete:

- da u kalendarskoj godini koja prethodi godini u kojoj je podnesen prijedlog za otvaranje postupka izvanredne uprave samostalno ili zajedno sa svojim ovisnim ili povezanim društvima zapošljava prosječno više od 5000 radnika i
- da postojeće bilančne obveze samostalno ili zajedno sa svojim ovisnim ili povezanim društvima iznose više od 7.500.000.000,00 kuna, odnosno u slučaju

Ovaj sažetak ima narav priopćenja za javnost i nitko se ne smije na njega pozivati kao na pravni izvor, pravo ili pravnu osnovu. Ovaj sažetak nema karakter tumačenja rješenja Ustavnog suda.

bilančnih obveza koje su denominirane u drugoj valuti, ako iznose više od kunske protuvrijednosti 7.500.000.000,00 kuna računajući na dan podnošenja prijedloga za otvaranje postupka izvanredne uprave (članak 4. Zakona).

Povezana i ovisna društva u smislu Zakona su društva sa sjedištem u Republici Hrvatskoj osnovana na temelju zakonodavstva Republike Hrvatske, u kojima društvo iz članka 4. Zakona drži najmanje 25% udjela (članak 5. stavak 2. Zakona).

Predlagatelji osporavaju formalnu i materijalnu suglasnost Zakona s Ustavom.

I. Formalna (ne)suglasnost Zakona s Ustavom

Prigovori predlagatelja o formalnoj nesuglasnosti Zakona s Ustavom polaze od sljedećeg:

- da je Zakon, iako nije bio naveden u godišnjem planu zakonodavne aktivnosti, donesen po hitnom postupku;
- da nije provedena ni procjena učinaka propisa ni javna rasprava;
- da je riječ o organskom zakonu, za donošenje kojeg je trebalo provesti postupak propisan člankom 207. Poslovnika Hrvatskoga sabora ("Narodne novine" broj 81/13. i 113/16.; u daljnjem tekstu: Poslovnik).

Ustavni sud i u ovom predmetu smatra potrebnim ponoviti svoje načelno stajalište da se u postupcima donošenja zakona u Republici Hrvatskoj moraju poštovati standardi inherentni demokratskim procedurama, osobito standardi široke javne rasprave, da donošenje sve većeg broja zakona po hitnom postupku može dovesti u pitanje samu bit prava i parlamentarizma, te da je takva pojava zabrinjavajuća. To načelno stajalište Ustavni sud izrazio je u više svojih ranijih odluka (v. primjerice rješenje Ustavnog suda broj: U-I-3685/2015 i dr. od 4. travnja 2017., "Narodne novine" broj 39/17.; tzv. slučaj konverzije švicarskog franka). O navedenoj pojavi Ustavni sud izvijestio je Hrvatski sabor još 2013. godine izvješćem o postupcima donošenja zakona i o Poslovniku Hrvatskog sabora broj: U-X-99/2013 od 23. siječnja 2013. ("Narodne novine" broj 12/13.).

Ustavni sud ponavlja i da ne odriče pravo zakonodavcu da u pojedinim specifičnim situacijama donese zakon po hitnom postupku, ali zakonodavac to mora činiti iznimno, kada za to postoje osobito opravdani razlozi koji, u skladu s člankom 204. Poslovnika, moraju biti posebno obrazloženi. Nije dostatno samo pozvati se na Poslovnik ili potrebu hitnog postupka opravdati općim, neodređenim ili neuvjerljivim razlozima.

Primjenjujući navedena načelna stajališta na konkretan slučaj i polazeći od obrazloženja Prijedloga zakona o postupku izvanredne uprave u trgovačkim društvima od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku, s Konačnim prijedlogom zakona (u daljnjem tekstu: PZ/116), te navoda iz očitovanja Vlade (da je polazeći od snage i opsega sistemskog rizika koji bi za stabilnost i rast hrvatskog gospodarstva mogao imati nagli i nekontrolirani rast nelikvidnosti i nesolventnosti trgovačkog društva od sistemskog značaja u konkretnom slučaju koncern Agrokora, s jedne strane, i od postojećeg pravnog okvira predstečajnog i stečajnog postupka koji je po

svojoj pravnoj naravi, dinamici i trajanju nedostatan i neučinkovit, s druge strane, predložila donošenje Zakona po hitnom postupku s ciljem da u takvim izvanrednim okolnostima spriječi veliki i nekontrolirani poremećaj gospodarskog sustava; v. točku 26.2. obrazloženja rješenja), Ustavni sud ocijenio je da je Vlada za donošenje Zakona po hitnom postupku iznijela razloge koji se mogu smatrati osobito opravdanim.

Stoga je Ustavni sud ocijenio da su za donošenje Zakona po hitnom postupku bile ispunjene pretpostavke iz članka 204. i 205. Poslovnika.

U odnosu na rok vakacije (određivanje dana stupanja na snagu Zakona), Ustavni sud utvrdio je da je zakonodavac u završnoj odredbi Zakona (kojom je propisano da Zakon stupa na snagu prvog dana od dana objave u "Narodnim novinama"; članak 50.), postupio u skladu sa stajalištem Ustavnog suda navedenim u odluci i rješenju broj: U-I-3845/2006 i dr. od 23. siječnja 2013. ("Narodne novine" broj 12/13.).

Ustavni sud nije smatrao potrebnim razmotriti prigovore pojedinih predlagatelja da je riječ o organskom zakonu, budući da je Zakon izglasan većinom glasova (svih) zastupnika, što znači većinom propisanom člankom 83. stavkom 2. Ustava za donošenje organskih zakona.

Slijedom svega navedenog, Ustavni sud ocijenio je neosnovanim prigovore predlagatelja o formalnoj nesuglasnosti Zakona s Ustavom.

II. Materijalna (ne)suglasnost Zakona o Ustavom

1. Koncept socijalne države i ekonomska neutralnost Ustava

U ocjeni materijalne suglasnosti Zakona u cjelini ili pojedinih njegovih članaka s Ustavom, Ustavni sud pošao je od svojih načelnih stajališta o konceptu socijalne države i socijalne pravde.

Ustavni sud je u odluci i rješenju broj: U-IP-3820/2009 i dr. od 17. studenoga 2009. ("Narodne novine" broj 143/09.) iznio načelna stajališta o standardima socijalne države i načelima socijalne pravde. Ustavni sud ponovio ih je i u svojoj kasnijoj praksi (v. primjerice rješenje broj: U-I-3685/2015 i dr. od 4. travnja 2017.).

Socijalna pravda jedna je od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava (članak 3. Ustava), s time da članak 3. Ustava ima i dodatnu funkciju: osim što služi kao temelj za tumačenje Ustava, istodobno je i smjernica zakonodavcu pri razradi pojedinih ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom. Socijalna pravda sastavna je komponenta koncepta socijalne države, jer takva država zahtijeva uspostavu i očuvanje socijalne pravde.

Načelo socijalne pravde podrazumijeva koncept društva u kojem se pravda odražava kroz sve njegove aspekte te utemeljuje obvezu države da se na zakonodavnom i "provedbenom" planu angažira u uspostavi i održavanju pravednog socijalnog poretka.

Koncept socijalne države načelno ispunjava tri funkcije: omogućuje različite oblike pozitivnih mjera državne i javne vlasti u gospodarskom području, kao što su primjerice državni intervencionizam i "upravljanje odozgo" (dirizizam); obvezuje državnu i javnu vlast da utječu, odnosno da se miješaju u tržišnu funkciju, kako bi se osiguralo ostvarenje temeljnih socijalnih prava, ostvarila socijalna sigurnost i izjednačile ili umanjile ekstremne socijalne razlike; zabranjuje rastakanje temeljnih struktura države dobrobiti ili radikalno ograničenje priznatih socijalnih prava.

Polazeći od sažeto prikazanih načelnih stajališta, Ustavni sud u tim je odlukama više puta naglasio da navedene doktrinarne postavke o socijalnoj državi i socijalnoj pravdi dobivaju osobit izraz u ustavnosudskom nadzoru zakonodavne djelatnosti u pogledu normativne materije koja zahvaća tržišno gospodarstvo i ugovornu autonomiju u obveznim odnosima, odnosno općenito problematiku obveznih odnosa koja izvire iz slobode adresata da autonomno uređuju međusobne ugovorne odnose. S jedne strane, riječ je o zahtjevima koji proizlaze iz poduzetničkih i tržišnih sloboda sa svim implikacijama koje podrazumijeva "neoliberalna ekonomska paradigma" (liberalizacija ekonomije, deregulacija tržišta, reducirana državna intervencija u socijalno-ekonomsku sferu, poštovanje "svetinje" ugovora - "tržišni fundamentalizam"). S druge strane, koncept socijalne države izgrađen je na ideji države blagostanja usmjerene osiguranju stvarnih uvjeta za život dostojan čovjeka, a kojoj u tom smislu nije strana ni državna intervencija u privatnopravno područje ugovornih odnosa, posebice u situacijama drastične neravnoteže ekonomske i realne ugovorne moći ugovornih strana, osobito u kontekstu izražene gospodarske i socijalne krize i tržišnih previranja.

Zaključno, Ustavni sud ponovno i u konkretnom slučaju naglašava da svaka država koja počiva na konceptu socijalne države, kao što je to Republika Hrvatska, da bi mogla ostvariti pozitivnu obvezu (brigu za pravedan socijalni poredak) mora postaviti jasne okvire slobodi zakonodavca u oblikovanju ekonomske politike. Ustavni sud u ispitivanju je li zakonodavac u pojedinom slučaju prekoračio ili narušio tu slobodu polazi i od toga da je ispunjavanje socijalne funkcije države neodvojivo povezano, i štoviše, uvjetovano stvaranjem pretpostavki za kontinuirani ekonomski napredak i slobodno tržišno poslovanje. U stručnom mišljenju navodi se da u ustavnopravnoj teoriji važno mjesto zauzima doktrina ekonomske neutralnosti Ustava (i ustavnih sudaca) prema gospodarskim politikama i slobodi izbora zakonodavca. Relevantni dijelovi stručnog mišljenja glase:

"Hrvatski sabor slobodan je izabrati gospodarsku politiku za pozitivno ostvarivanje gospodarskih i socijalnih prava iz Ustava Republike Hrvatske. Ustav Republike Hrvatske ne jamči ni neutralnost izvršne i zakonodavne vlasti na području gospodarske politike, ni socijalno tržišno gospodarstvo koje bi isključivo podlijegalo pravilima koja poštuju tržišne mehanizme.

1. Ekonomska neutralnost ustava glavna je tema na području odnosa ustava i ekonomije u poredbenom ustavnom pravu liberalnih demokracija. Preciznije, neutralnost (tolerancija) ustava i ustavnih sudaca prema gospodarskim politikama zakonodavca, uz priznanje parlamentarne i vladine odgovornosti za gospodarstvo. Neutralnost ustava treba razumjeti kao 'otvaranje' ustava za različite izbore gospodarskih politika, slobodu zakonodavca u pozitivnom ostvarivanju gospodarskih i socijalnih prava, u kontekstu ustava u ekonomskom značenju - aktualnog gospodarskog ustroja tržišnog gospodarstva. Potrebno je razlikovati naklonost ustavnih sudaca prema zakonodavcu od naklonosti prema ustavu. Ograničena ustavnosudska

Ovaj sažetak ima narav priopćenja za javnost i nitko se ne smije na njega pozivati kao na pravni izvor, pravo ili pravnu osnovu. Ovaj sažetak nema karakter tumačenja rješenja Ustavnog suda.

kontrola nad zakonodavcem ne odražava doktrinarni stav pasivnosti prema parlamentima, već predstavlja izraz ekonomskog ustava koji se zalaže za aktivnu ulogu država u gospodarstvu gdje sudovi smatraju da države mogu slijediti vrlo široke ciljeve u javnom interesu, uključujući interese široko shvaćene gospodarske politike.

Ekonomska neutralnost ustava intelektualna je i politička stečevina ustavnih sudova u trenutku kada se otkrije neprikladnost prvotnog značenja ekonomske neutralnosti liberalne države s doktrinom prema kojoj su institucije tržišta izgrađene iz prirodnog prava kao smjernice prema kojoj će biti moguće odmjeriti ekonomsko djelovanje države. Riječ je odbijanju sudbenog prihvatanja takve koncepcije i transformaciji odbijanja uz tvrdnju da ustav ne određuje ni jednu ekonomsku doktrinu ni sustav ili smjer ekonomske politike, jer sve što je navedeno potječe od zakonodavca."

Ustavni sud utvrđuje da je država (zakonodavac), poštujući načelo socijalne države, u situaciji nepovoljnih gospodarskih i financijskih kretanja (koja bi se uslijed naglog i nekontroliranog sloma trgovačkih društava od sistemskog značaja mogla negativno odraziti na gospodarstvo Republike Hrvatske), neadekvatnog i nedjelotvornog postojećeg zakonskog modela da to spriječi, imala pozitivnu obvezu poduzeti nužne mjere gospodarske politike kako bi otklonila tu opasnost i očuvala socijalna prava i socijalnu sigurnost.

Zaključno, Ustavni sud ocijenio je da Zakon, u gospodarskim i socijalnim okolnostima u kojima je donesen, zadovoljava zahtjeve koje mu postavlja ustavotvorac u svjetlu određenja Republike Hrvatske kao socijalne države (članak 1. Ustava) i socijalne pravde kao najviše vrednote njezina ustavnog poretka (članak 3. Ustava), s jedne strane, i ekonomske neutralnosti Ustava, s druge strane. U točki 20. rješenja podrobno su navedeni podaci iz očitovanja Vlade u kojima je na primjeru koncerna Agrokor, uslijed njegove veličine, teritorijalne rasprostranjenosti i povezanosti poslovanja s velikim brojem drugih pravnih subjekata, obrazložila nužnost donošenja Zakona kako bi se preveniralo prelijevanje krize u poslovanju tog koncerna na gospodarstvo Republike Hrvatske (primjerice, u trenutku otvaranja postupka izvanredne uprave nad koncernom Agrokor, to jest do 31. ožujka 2017. ukupan iznos blokada na računima petnaest (15) Agrokorovih tvrtki iznosio je više od tri milijarde kuna /3.030.619.459,00 kuna/, od toga je bilo naplaćeno ukupno nešto više od tristo dvadeset jedan milijun kuna /321.988.729,00 kuna/; nakon deblokade ukupno stanje na računima tih tvrtki bilo je 6,00 kuna, opskrba maloprodajnih tvrtki bila je izrazito otežana ili u potpunosti zaustavljena, bio je ugrožen kontinuitet stočarske i poljoprivredne proizvodnje.).

2. Opravdanost donošenja Zakona

Ustavni sud razmotrio je u daljnjem tijeku ustavnosudskog postupka ispunjava li Zakon zahtjeve razmjernosti iz članka 16. Ustava: je li postojao legitimni cilj u javnom interesu za njegovo donošenje, ako jest, je li bio prikladan, nužan i razmjern u užem smislu za njegovo ostvarivanje, odnosno je li donošenjem Zakona njegovim adresatima (dužnicima i vjerovnicima) nametnut prekomjeran teret.

Ustavni sud naglašava da nije nadležan definirati opći interes. Taj je zadatak u nadležnosti Hrvatskog sabora, dok je zadaća Ustavnog suda zaštita temeljnih prava i sloboda, odnosno njegova uloga ograničena je na ispitivanje je li ograničenje pojedinačnih prava i sloboda koje je zakonodavac nametnuo nekom svojom mjerom

gospodarske politike prekomjerno. U nadležnosti je Ustavnog suda ocijeniti je li opći interes kako ga je definirao zakonodavac suglasan s Ustavom propisanim ustavnim vrijednostima.

Drugim riječima, zakonodavac je bio slobodan osigurati održivost poslovanja jednog ili više društava po određenim kriterijima i takvo postupanje odrediti kao cilj od javnog interesa.

2.1. *Legitimni cilj u javnom interesu*

Vlada je razloge donošenja Zakona obrazložila u poglavlju II. PZ-a/116. Navedene razloge prihvatio je i Hrvatski sabor donošenjem Zakona. Razloge donošenja Zakona Vlada je detaljnije obrazložila u očitovanjima dostavljenim Ustavnom sudu.

Iz očitovanja Vlade proizlazi da se donošenjem Zakona želio ostvariti **sljedeći cilj**:

- očuvati stabilnost i održivost gospodarskog sustava i sustava javnih financija restrukturiranjem dužnika (trgovačkog društva od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku) u slučaju njegove nesolventnosti i nelikvidnosti;
- maksimalno povećati ukupnu vrijednost imovine dužnika kako bi se osiguralo namirenje tražbina vjerovnika u što većem iznosu;
- zaštititi odnosno spriječiti stečaj drugih poduzetnika (posebno mikro, malih i srednjih), obrtnika i poljoprivrednih proizvođača u svojstvu dobavljača roba i usluga;
- spriječiti gubitak radnih mjesta otvaranjem (pred)stečajnih postupaka i stvaranje novih izdataka za državni proračun (rashodi državnog proračuna povećali bi se, jer bi se naknada plaće otpuštenih zaposlenika namirivala iz državnog proračuna);
- izbjeći nove izdatke koji bi za državni proračun nastali otvaranjem stečajnih postupaka;
- održati postojeća i stvoriti nova i kvalitetna radna mjesta, stvoriti uvjete za razvoj i održivost učinkovitog, razvijenog i uređenog tržišta rada;
- osigurati trajan gospodarski rast.

Uz navedeno, Vlada je u očitovanjima navela da je Zakon potrebno donijeti i radi usklađivanja s obvezama koje za Republiku Hrvatsku proizlaze iz članstva u Europskoj uniji. Naime, svaka država članica Europske unije dužna je pratiti i usklađivati svoje nacionalno zakonodavstvo s pravnom stečevinom Europske unije (članak 141.c Ustava), pa tako i na području nesolventnog prava.

U tom smislu, Ustavni sud ocijenio je potrebnim razmotriti cilj i sadržaj Zakona (i) u svjetlu Preporuke Europske komisije o novom pristupu stečaju i nesolventnosti poduzeća (2014/135/EU; u daljnjem tekstu: Preporuka), te Prijedloga Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o okvirima za preventivno restrukturiranje, pružanju druge prilike i mjerama za povećanje učinkovitosti restrukturiranja i postupaka u pogledu nesolventnosti i razrješenja te izmjeni Direktive 2012/30/EU (u daljnjem tekstu: Prijedlog Direktive).

Cilj je Preporuke osigurati održivim poduzećima u financijskim poteškoćama pristup nacionalnom pravnom okviru kojim im se omogućuje restrukturiranje u ranoj fazi, kako bi izbjegla stečaj i u najvećoj mogućoj mjeri povećala svoju ukupnu vrijednost

Ovaj sažetak ima narav priopćenja za javnost i nitko se ne smije na njega pozivati kao na pravni izvor, pravo ili pravnu osnovu. Ovaj sažetak nema karakter tumačenja rješenja Ustavnog suda.

(maksimalizirala) za vjerovnike, zaposlenike, vlasnike i gospodarstvo u cjelini te poštenim poduzetnicima omogućiti drugu priliku.¹

Prijedlogom Direktive predlaže se minimalna harmonizacija materijalnog stečajnog prava na području nacionalnog restrukturiranja, s naglaskom na pojednostavljenje postupaka i izbjegavanje pokretanja "potencijalno destruktivnih" stečajnih postupaka.²

U stručnom mišljenju se, u odnosu na primjere iz poredbenog prava (prakse) navodi:

"Primjerice, Italija posljednjih 15 godina dopunjava krizno insolventijsko zakonodavstvo za strateška društva, nakon krize Parmalata mijenja Lex Marzano o izvanrednoj upravi (Law Decree No. 347/2003 za društva koja imaju najmanje 1000 zaposlenih (kasnije 500) i dug veći od 1 milijarde eura), zbog Alitaliae donosi Law Decree No. 134/2008., potom Law Decree no. 1/2015. zbog druge najveće industrije čelika u Europi, ILVA-e u vlasništvu obitelji Riva. U slučaju grupe društava, kada je vladajuće društvo prihvaćeno u postupak izvanredne uprave (Lex Marzano), druga društva grupe mogu biti uključena u isti postupak, iako ne ispunjavaju kriterije pristupa."

¹ Mjerodavni dio Preporuke glasi:

"(16) Okvirom bi se restrukturiranja trebalo omogućiti dužnicima da svoje financijske poteškoće rješavaju u ranoj fazi, dok je moguće spriječiti stečaj i osigurati nastavak poslovanja. ...

(17) U svrhu promicanja efikasnosti, kraćih odgoda i smanjenja troškova, nacionalni bi preventivni okviri restrukturiranja trebali uključiti fleksibilne postupke kojima se sudski postupci ograničavaju na slučajeve gdje su neophodni i razmjerni zaštiti prava vjerovnika i drugih zainteresiranih strana koji će vjerojatno biti zahvaćeni ...

(18) Dužnik bi od suda treba moći zatražiti odgodu provedbe ovrhe i obustavu stečajnih postupaka ...

(19) Kako bi se osiguralo da je umanjenje prava vjerovnika razmjerno koristima od restrukturiranja i da je vjerovnicima na raspolaganju učinkovit pravni lijek neophodna je sudska potvrda plana restrukturiranja ..."

Postupak restrukturiranja opisan je u III. dijelu Preporuke koja glasi:

"6. Dužnicima bi na raspolaganju trebao postojati okvir kojim bi im se omogućilo restrukturiranje poslovanja u cilju sprječavanja stečaja. Okvir bi trebao sadržavati sljedeće elemente:

(...)

(e) novo financiranje, koje je neophodno za provedbu plana restrukturiranja, ne bi trebalo proglasiti ništavnim, poništivim ili neizvršivim kao čin koji je štetan za opću vjerovničku masu.

(...)

7. Postupak restrukturiranja ne bi trebao biti skup ni dug i trebao bi biti fleksibilan, tako da se više koraka može poduzeti izvansudskim putem. Uključenost bi sudova trebala biti ograničena na slučajeve gdje je neophodna i razmjerna zaštita prava vjerovnika i drugih zainteresiranih strana zahvaćenih planom restrukturiranja."

² U trenutku donošenja rješenja predložena Direktiva još nije stupila na snagu.

Prijedlog Direktive dopuna je Uredbe (EU) 2015/848 Europskog parlamenta i Vijeća o postupku u slučaju nesolventnosti, koja se odnosi na rješavanje sukoba nadležnosti i prava u prekograničnim stečajnim postupcima. Uredba, međutim, ne usklađuje materijalna stečajna prava država članica. Stoga se Prijedlogom Direktive predlaže minimalna harmonizacija materijalnog stečajnog prava na području nacionalnog restrukturiranja, s naglaskom na pojednostavljenje postupaka i izbjegavanje pokretanja "potencijalno destruktivnih" stečajnih postupaka.

Sadržaj Prijedloga Direktive u većem se djelu preklapa sa sadržajem Preporuke.

Ovaj sažetak ima narav priopćenja za javnost i nitko se ne smije na njega pozivati kao na pravni izvor, pravo ili pravnu osnovu. Ovaj sažetak nema karakter tumačenja rješenja Ustavnog suda.

Polazeći od navedenog, Ustavni sud prihvatio je kao relevantne i dostatne razloge Vlade o njezinoj procjeni (i obvezi) da je u navedenim okolnostima - okolnostima u kojima su se jasno pokazale snaga i opseg sistemskih rizika koji bi za stabilnost i rast hrvatskog gospodarstva mogla imati trgovačka društva od sistemskog značaja, u kojima je utvrđeno postojanje nekog od stečajnih ili predstečajnih razloga - zakonodavac bio dužan reagirati i spriječiti eventualnu ugrozu za stabilnost i održivost gospodarskog sustava i sustava javnih financija Republike Hrvatske.

Slijedom svega navedenog, Ustavni sud ocijenio je da Zakon ima legitimni cilj: zaštitu održivosti poslovanja trgovačkih društava od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku kako bi se spriječile negativne posljedice na ukupnu gospodarsku, socijalnu i financijsku stabilnost Republike Hrvatske koje bi mogle proizaći iz naglog diskontinuiteta i/ili prestanka poslovanja takvih društava.

2.2. Razmjernost osporene mjere (Zakona)

2.2.1. Prikladnost

Većina predlagatelja tvrdi da Vlada nije iznijela objektivne i opravdane razloge za uvođenje osporene mjere u pravni poredak Republike Hrvatske. Smatraju da se "slučaj Agrokor" i njemu slični slučajevi mogu riješiti i postojećim zakonskim rješenjima, to jest odgovarajućom primjenom pravila predstečajnog i stečajnog postupka. Podredno, neki od njih smatraju, ako je Vlada ocijenila da postojeći zakonski režim nije prikladan, u tom je slučaju trebala izvršiti "legislativni zahvat" u postojeća zakonska rješenja.

U odnosu na prikladnost osporene mjere, Vlada je u očitovanjima iznijela podatke iz kojih sažeto proizlazi sljedeće:

- postojeći je pravni okvir koji sadrži pravila o predstečajnom odnosno stečajnom postupku po svojoj pravnoj naravi, dinamici i trajanju nedostatan i neučinkovit te stoga neprimjenjiv u izvanrednim gospodarskim okolnostima kada trgovačka društva od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku, samostalno i/ili zajedno sa svojim ovisnim ili povezanim društvima dođu u poteškoće u poslovanju, a koje poteškoće utječu na ukupnu gospodarsku, socijalnu i financijsku stabilnost u Republici Hrvatskoj;

- osporenim Zakonom ne negiraju se norme koje se u zakonima, koji reguliraju stečajno pravo, pravo trgovačkih društava i ugovorne odnose, primjenjuju godinama u hrvatskoj pravnoj tradiciji, već se stvaraju nove norme u specifičnim situacijama nesolventnosti trgovačkih društava od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku;

- osporenim Zakonom u hrvatskom pravnom sustavu otklonjena je pravna praznina nepostojanja prevencije nesolventnosti i restrukturiranja sistemski značajnih trgovačkih društava, to jest spriječila se neučinkovita, nedjelotvorna i kaotična provedba predstečajnih i stečajnih instituta, s mogućom posljedicom kolapsa gospodarskog sustava;

Ovaj sažetak ima narav priopćenja za javnost i nitko se ne smije na njega pozivati kao na pravni izvor, pravo ili pravnu osnovu. Ovaj sažetak nema karakter tumačenja rješenja Ustavnog suda.

- Zakon o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske nije prikladna mjera zato što ne sadrži pravna rješenja koja se uređuju osporenim Zakonom, s obzirom na to da nije riječ o istovjetnoj ili sličnoj pravnoj materiji;

- restrukturiranje pojedinačnih društava unutar predstečajnog postupka ili provođenje stečajnog plana, te eventualna izmjena i dopuna Stečajnog zakona ("Narodne novine" broj 71/15. i 104/17.; u daljnjem tekstu: SteZ) na način da se propiše koordinacija tih postupaka nije prikladna mjera jer vođenje pojedinačnih postupaka, čak i kada bi se i propisala obveza njihove koordinacije, ne bi moglo osigurati cilj Zakona; u tom slučaju ne bi se radilo o jednom, nego o više postupaka koji bi ovisili o nekoliko desetaka povjerenika, stečajnih sudaca, skupština vjerovnika, odbora vjerovnika, s bitno drukčijim rokovima i s ograničenom mogućnošću izbora stečajnih upravitelja/povjerenika;

- primjer koncerna Agrokor, kao jednog od trgovačkih društava od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku, pokazuje da bi istovremeni predstečajni ili stečajni postupci nad više od 70 poduzeća sa sjedištima na cijelom teritoriju Republike Hrvatske, doveli do istovremenog provođenja tih postupaka na svim ili gotovo svim trgovačkim sudovima u zemlji, pa bi, zbog brojnosti vjerovnika koncerna Agrokor koji premašuje brojku od 5.700, značajan dio vjerovnika istovremeno sudjelovao u velikom broju postupaka na različitim sudovima, što bi im uzrokovalo nove (velike) financijske troškove s upitnim izgledima naplate, makar djelomice, njihovih tražbina;

- mjerom izvanredne uprave uvodi se privremeno upravljanje i poslovanje trgovačkom društvu od sistemskog značaja što nužno podrazumijeva određena odstupanja od redovitog tijeka stvari, pa i suspendiranje (odgodu) određenih prava, zbog čega narav izabrane mjere mora biti takva da omogući brz i učinkovit postupak radi osiguranja likvidnosti, održivosti i stabilnosti poslovanja;

- osporena mjera (Zakon) omogućuje restrukturiranje bez korištenja javnih sredstava (sredstava iz državnog proračuna) uz zadržavanje zaposlenosti i radnih mjesta;

- osporenom mjerom stvoren je pravni okvir za izbjegavanje troškova s osnova radničkih potraživanja nastalih za državni proračun i porezne obveznike u slučaju gubitaka radnih mjesta u trgovačkim društvima od sistemskog značaja, kao i svih ostalih dodatnih istovjetnih troškova koji bi nastali s osnova tražbina radnika zaposlenih kod dobavljača trgovačkih društava od sistemskog značaja, koji bi se mogli naći u blokadama ili stečajevima zbog blokade odnosno stečaja trgovačkog društva od sistemskog značaja;

- mjerom izvanredne uprave štiti se državni proračun i svi porezni obveznici od gubitka prihoda zbog ekonomske neaktivnosti trgovačkog društva od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku;

- primjer koncerna Agrokor, na koji se osporena mjera trenutno primjenjuje, dokazuje da je mjera izvanredne uprave prikladna za ostvarenje legitimnog cilja Zakona, jer je poslovanje koncerna Agrokor nastavljeno bez naglog diskontinuiteta u njegovom poslovanju, a očuvana je gospodarska, socijalna i financijska stabilnost Republike Hrvatske.

Ovaj sažetak ima narav priopćenja za javnost i nitko se ne smije na njega pozivati kao na pravni izvor, pravo ili pravnu osnovu. Ovaj sažetak nema karakter tumačenja rješenja Ustavnog suda.

Kako bi ocijenio jesu li prethodno navedene tvrdnje Vlade osnovane, odnosno jesu li postojeći instituti stečajnog i predstečajnog postupka prikladni za ostvarenje cilja koji se želio postići Zakonom, kako to tvrdi većina predlagatelja, Ustavni sud smatrao je potrebnim usporediti učinke pokrenutih stečajnih i predstečajnih postupaka i dosad ostvarene učinke mjere izvanredne uprave nad koncernom Agrokor. Iz podataka koje je za potrebe vođenja ovog ustavnosudskog postupka Ustavni sud pribavio iz službenih evidencija nadležnih ministarstava (Ministarstva financija i Ministarstva pravosuđa) proizlazi da su glavni razlozi nedjelotvornosti stečajnih postupaka njihovo višegodišnje trajanje (od tri do pet godina, a u slučaju banaka i štedionica osam godina, u nekim slučajevima i više od četrnaest godina), visina troškova postupka (u prosjeku preko 15% vrijednosti tražbina; primjerice, troškovi postupka u slučaju društva Nama d.d. iz 2000. godine u jednom su trenutku dosegli 1,9 milijardi kuna ili u slučaju društva Brodomaterijal d.d. dosegli su 31 milijun kuna), slaba namirenost vjerovnika (svega 10,4% vrijednosti njihovih tražbina) i pasivnosti vjerovnika. Od ukupnih potraživanja državnog proračuna, od 2000. do 2013., naplaćeno je svega 10,46%, a od 2010. do 2012. godine u prosjeku ispod 5% ukupnih potraživanja. Višegodišnja praksa stečajnih postupaka rezultirala je poražavajućim podacima prema kojima trgovačka društva iznimno rijetko opstaju nakon stečaja, čime se generiraju drugi negativni gospodarski učinci uz sve veći rast nezaposlenosti (jedini primjeri uspješno dovršenog restrukturiranja kroz stečajni postupak su društva Tisak d.d. i Pevec d.d.; v. točku 33. obrazloženja rješenja).

Za razliku od stečajnih postupaka, vjerovnici u predstečajnim nagodbama naplaćuju se u visini od 53% utvrđenih tražbina, dok troškovi postupka u odnosu na visinu tražbine iznose 0,09% (v. točku 33.2. obrazloženja rješenja).

Međutim, iako se predstečajni postupak pokazao značajnim poboljšanjem u odnosu na stečajni postupak, njegov bitan nedostatak je izostanak operativnog restrukturiranja, to jest promjene organizacije i strategije u poslovanju dužnika. Naime, analiza učinaka predstečajnih nagodbi pokazala je da je tek u malom broju društava (otprilike 2%) došlo do promjene "menadžmenta", pri čemu su restrukturiranja provedena uglavnom oprostom dugova, a ne razvojem novih proizvoda i povećanjem prodaje. Drugim riječima, nesolventnost je (privremeno) otklonjena, ali bez stvarnog restrukturiranja dužnika i otklanjanja razloga zbog kojih je došao u ekonomske poteškoće.

U odnosu na dosadašnje učinke mjere izvanredne uprave nad koncernom Agrokor, iz javno dostupnih izvješća Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta i iz mjesečnih izvješća izvanredne uprave u Agrokoru d.d. proizlazi da je do 31. ožujka 2017. ukupan iznos blokada na računima petnaest (15) Agrokorovih tvrtki iznosio više od tri milijarde kuna (3.030.619.459 kuna), a naplaćeno je ukupno nešto više od tristo dvadeset jedan milijun kuna (321.988.729 kuna); 14. travnja 2017. dobavljačima je plaćeno 378 milijuna kuna starog duga; 13. i 14. travnja 2017. svim zaposlenicima koncerna Agrokor isplaćene su dospjele plaće u ukupnom iznosu od oko 200 milijuna kuna; 8. lipnja 2017. privremeno vjerovničko vijeće odobrilo je sklapanje ugovora o financiranju (suglasnost su dali predstavnici velikih dobavljača, malih dobavljača, osiguranih vjerovnika i imatelja obveznica, dok su suglasnost uskratili predstavnici neosiguranih vjerovnika) u ukupnom iznosu od 1.060 milijuna

eura, sa statusom najstarije tražbine, koji je 9. lipnja 2017. potpisan sa zajmodavcima fondom Knighthead Capital Management LLC i Zagrebačkom bankom d.d. Zagreb; do 29. rujna 2017. odobren je ukupni iznos plaćanja skupine A (više od 2.500 dobavljača: OPG-ova, obrtnika, mikro poduzetnika i malih poduzetnika s prihodom do 5,2 milijuna kuna prihoda godišnje - mali dobavljači) od 20,5 milijuna eura, čime je njihov dug namiren u cijelosti; privremeno vjerovničko vijeće donijelo je odluku o plaćanju dospjelih tražbina malih kao i ostalih dobavljača koje su nastale prije donošenja rješenja o otvaranju postupka izvanredne uprave kroz dodatna odobrenja i dopune u odnosu na plaćanja predviđena prethodno donesenim odlukama; vjerovnicima iz skupine B (svi dobavljači osim mikro-dobavljača iz grupe A) i prije postizanja nagodbe, alocirana su i isplaćena u cijelosti sredstva tranše 1 (sredstva koja su bila namijenjena za razmjerno plaćanje svih dobavljača koji imaju stari dug i koji su prijavili svoje tražbine u postupku izvanredne uprave), te 80% iznosa tranše 2 (sredstva koja su namijenjena razmjernom plaćanju dobavljača koji imaju stari dug i koji su prijavili svoje tražbine u postupku izvanredne uprave te pristali potpisati ugovor s kompanijom iz koncerna Agrokor da će se ubuduće vratiti na komercijalne uvjete poslovanja uobičajene u prošlosti, do maksimalnog iznosa od 40% starog duga, uzimajući u obzir prethodno uplaćeni stari dug), dok će se preostalih 20% iznosa tranše 2 isplatiti do ili na dan 31. ožujka 2018. Proizlazi, nadalje, da je izvanredna uprava do tada realizirala i inicijalni krug plaćanja graničnih tražbina (tražbine nastale prije 10. travnja 2017. koje dopijevaju nakon tog datuma), a koja su izvršena tako da se dosegne omjer od minimalno 28% plaćanja graničnog duga dobavljačima koji su potpisali ugovor s koncernom Agrokor o vraćanju na stare uvjete poslovanja (v. točke 34. - 34.5. obrazloženja rješenja).

Konačno, iz mjesečnog Izvješća o gospodarskom i financijskom stanju te o provedbi mjera izvanredne uprave u Agrokoru d.d. od 11. ožujka do 10. travnja 2018. (www.agrokor.hr) proizlazi da su svi članovi Privremenog vjerovničkog vijeća i drugi vjerovnici 10. travnja 2018. postigli načelni sporazum o svim ključnim strukturnim elementima nagodbe, koji predstavlja temelj za konkretno utvrđivanje teksta nagodbe na osnovi prijavljenih tražbina i njihovog pravnog statusa. Iz navedenog Izvješća također proizlazi da dogovoreni elementi nagodbe obuhvaćaju korporativnu strukturu nove Agrokor Grupe, tretman i oblik namirenja tražbina vjerovnika nastalih prije otvaranja postupka izvanredne uprave, novi dug nove Agrokor Grupe i njezinu kapitalnu strukturu, poseban dogovor s dobavljačima o namirenju tzv. graničnog duga, te provedbu nagodbe. Što se tiče poslovanja koncerna Agrokor u tom razdoblju, iz Izvješća proizlazi da većina operativnih kompanija i poslovnih segmenata nastavlja s pozitivnim trendovima te bilježi unapređenje poslovnih rezultata i dobre poslovne pokazatelje, dok je dobavljačima isplaćeno preko 490 milijuna eura starog i graničnog duga.

Slijedom svega navedenog, Ustavni sud zaključio je da nema razloga dovesti u pitanje istinitost navoda i podataka iz očitovanja Vlade o neprikladnosti postojećeg predstečajnog i stečajnog okvira (v. točku 20.1. obrazloženja rješenja), s jedne strane, te o prikladnosti osporenog Zakona za ostvarivanje legitimnog cilja, prikazanog i kroz učinke njegove primjene na primjeru koncerna Agrokor, s druge strane.

Stoga je ocijenio neosnovanim navode predlagatelja o neprikladnosti osporene mjere (Zakona) za ostvarenje cilja.

2.2.2. Nužnost mjere (nepostojanje manje ograničavajuće mjere)

O tome je li osporena mjera bila nužna, to jest je li postojala neka druga manje ograničavajuća mjera, upućuje se na točku 33. obrazloženja rješenja. U navedenoj točki podrobno su izneseni razlozi na temelju kojih je Ustavni sud ocijenio da su u očitovanjima Vlade izneseni racionalni i objektivno opravdani razlozi zbog kojih postojeći zakonski okvir (institut stečajnog odnosno predstečajnog postupka) ne bi mogao osigurati zadržavanje kontinuiteta poslovanja trgovačkog društva od sistemskog značaja i spriječiti lančano prelijevanje negativnih posljedica na ostatak gospodarstva u slučaju predstečaja ili stečaja velikih i kompleksno organiziranih društava.

Stoga se u nastavku ponavljaju samo neki od razloga koje je Vlada u svojim očitovanjima navela kao opravdanje nužnosti donošenja Zakona (v. točku 35.1. obrazloženja rješenja):

- sistemski važna poduzeća zapošljavaju velik broj radnika, zbog čega bi pokretanje stečajnog ili predstečajnog postupka nad takvim društvom potencijalno moglo ugroziti tržište rada i gospodarstvo Republike Hrvatske u cjelini;
- pokretanje stečajnih postupaka rezultiralo bi znatnim intervencijama u državni proračun, jer bi se zaposlenicima koji su ostali bez radnih mjesta, na temelju Zakona o osiguranju radničkih tražbina, naknada plaća isplaćivala iz državnog proračuna;
- prestanak postojanja takvih poslovnih subjekata značio bi pad prihoda državnog proračuna;
- primjer koncerna Agrokor pokazuje da se financijski gubici, od kojih je državni proračun zbog primjene osporene mjere zaštićen, kreću između 1,1% i 1,2% BDP-a;
- težinu socijalnih posljedica koje bi nastupile stečajem ili predstečajem društva od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku najbolje ilustrira primjer koncerna Agrokor u kojem, osim izravnog gubitka radnih mjesta (u koncernu Agrokor ukupno je zaposleno oko 56.000 osoba u zemlji i inozemstvu, od toga 28.000 na teritoriju Republike Hrvatske što čini 2,4% ukupno zaposlenih u pravnim osobama u Republici Hrvatskoj), njegova sistemska povezanost s ostatkom hrvatskog gospodarstva pokazuje potencijal negativnog utjecaja na socijalni položaj više od 10,9% ukupno zaposlenih u Republici Hrvatskoj, uvećano za članove njihovih obitelji (otprilike 78.000 osoba ili 1,8% ukupnog stanovništva);
- naglim prestankom poslovanja koncerna Agrokor državni proračun bio bi suočen s gubitkom prihoda koji se na godišnjoj razini procjenjuje između 2,5 i 3 milijarde kuna, što bi činilo između 3,5% i 4,2% poreznih prihoda u 2016. godini;
- uslijed pada prihoda i rasta rashoda zbog isplata tražbina radnika koncerna Agrokor bilo bi nastavljeno širenje proračunskog manjka i to najmanje u iznosu između 3,7 i 4,3 milijarde kuna (što je jednako zbroju povećanih troškova zbog povećane isplate tražbine radnika i gubitaka proračunskih prihoda zbog prestanka poslovanja).

Uz navedeno, restriktivna narav osporene mjere proizlazi ne samo iz činjenice da se ona odobrava samo ako je upitna gospodarska, socijalna i financijska stabilnost Republike Hrvatske i to u vremenski ograničenom trajanju (12 ili 15 mjeseci), nego

Ovaj sažetak ima narav priopćenja za javnost i nitko se ne smije na njega pozivati kao na pravni izvor, pravo ili pravnu osnovu. Ovaj sažetak nema karakter tumačenja rješenja Ustavnog suda.

ona proizlazi i iz zakonskog rješenja (konkretno, članaka 4. i 5. Zakona) kojim je ograničen krug potencijalnih subjekata nad kojima je moguće utvrđivati pretpostavke za otvaranje postupka izvanredne uprave.

Slijedom svega navedenog, Ustavni sud ocijenio je da je osporena mjera (Zakon) nužna za ostvarenje cilja.

2.2.3. Nameće li osporena mjera (postupak izvanredne uprave), unatoč prikladnosti i nužnosti, prekomjerman teret adresatima Zakona (dužniku i vjerovnicima)

a) Dužnik

U odnosu na prigovore pojedinih predlagatelja o nepotrebnosti i nedopustivosti provođenja jedinstvenog postupka izvanredne uprave nad ovisnim i/ili povezanim društvima dužnika od sistemskog značaja, Ustavni sud ističe da iz zakonske definicije društva od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku proizlazi da ono obuhvaća, uz dioničko društvo dužnika, i sva njegova ovisna i povezana društva, budući da ona čine grupu i u odnosu su vladajućeg i ovisnih i/ili povezanih društava. Stoga se financijske poteškoće nesolventnih i nelikvidnih pojedinačnih društava neminovno odražavaju na druga društva u grupi, a cilj Zakona je omogućiti nastavak poslovanja društva kao grupe njegovim operativnim i financijskim restrukturiranjem.

U odnosu i na te prigovore, Ustavni sud ponovio je da je cilj osporene mjere omogućiti održivom trgovačkom društvu od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku koje je zapalo u financijske poteškoće (dužniku), nastavak poslovanja financijskim i operativnim restrukturiranjem, te da se postupak izvanredne uprave ne može provesti bez privole dužnika i da se legitimni cilj, osim financijskim, ostvaruje i operativnim restrukturiranjem.

U slučaju koncerna Agrokor, tadašnja uprava društva Agrokor d.d. (u kojoj je predlagatelj Todorić bio predsjednik) donijela je 7. travnja 2017. odluku o pokretanju postupka izvanredne uprave nad tim društvom, i s njim ovisnim i povezanim društvima. Drugim riječima, postupak izvanredne uprave ne bi ni bio pokrenut da tadašnja uprava društva Agrokor d.d. nije tako odlučila i time pristala na zakonske posljedice koje će za koncern Agrokor nastupiti zbog otvaranja postupka izvanredne uprave.

Slijedom svega navedenog, Ustavni sud ocijenio je da osporena mjera (Zakon) ne predstavlja prekomjerman teret dužniku kao adresatu Zakona.

b) Vjerovnici

Pojedini predlagatelji prigovorili su da su ovlasti vjerovničkog vijeća u postupku izvanredne uprave "uvelike smanjene u odnosu na postojeće pravne standarde" te da su pojedini vjerovnici (skupine vjerovnika) u nepovoljnijem položaju u odnosu na ostale vjerovnike.

U odnosu na te prigovore Ustavni sud prije svega ističe da prijedlog za pokretanje postupka izvanredne uprave osim dužnika može, uz njegovu suglasnost, podnijeti i vjerovnik dužnika i/ili dužnikovih povezanih i/ili ovisnih društava.

U postupku izvanredne uprave vjerovnici se namiruju nagodbom za razliku od vjerovnika u stečajnom postupku u kojem se namiruju skupno, unovčenjem imovine stečajnog dužnika i podjelom prikupljenih sredstava (članak 43. Zakona). Bez sudjelovanja i potvrde vjerovnika nema ni restrukturiranja dužnika ni sklapanja nagodbe; dakle, o njima ovisi hoće li uopće nagodba biti sklopljena.

Ustavni sud primjećuje da je zaštita prava i interesa vjerovnika, između ostalog, osigurana i obvezom osnivanja vjerovničkog vijeća koje, primjerice, odlučuje o davanju suglasnosti izvanrednom povjereniku za poduzimanje radnji s ciljem raspolaganja nekretninama dužnika, dionicama ili udjelima u ovisnim i ostalim društvima, te prijenosa gospodarske cjeline, kad vrijednost prelazi 3,5 milijuna kuna (članak 12. stavak 8. Zakona), za preuzimanje zaduženja s prednosti namirenja pred ostalim tražbinama vjerovnika (članak 39. stavak 1. Zakona), te za plaćanje dospjelih tražbina koje su nastale prije donošenja rješenja o otvaranju postupka izvanredne uprave (članak 40. stavak 1. Zakona).

Ustavni sud napominje, međutim, da Zakon, za razliku od SteZ-a, predviđa mogućnost nadglasavanja vjerovnika - tzv. "cram-down" ("nadglasavanje nesuglasnih vjerovnika"). Naime, nagodba će se smatrati prihvaćenom ako je za nju glasovala većina svih vjerovnika i ako je u svakoj skupini zbroj tražbina vjerovnika koji su glasovali za nagodbu veći od zbroja tražbina vjerovnika koji su glasovali protiv prihvaćanja nagodbe. Iznimno, smatrat će se da su vjerovnici prihvatili nagodbu ako ukupni zbroj tražbina vjerovnika koji su glasovali za nagodbu iznosi najmanje dvije trećine od ukupnih tražbina (članak 43. stavak 14. Zakona).

Uz navedeno, Ustavni sud upućuje i na članak 43. stavak 21. Zakona kojim je propisano da se na odnose vjerovnika koji nisu regulirani člankom 43. Zakona, na odgovarajući način, primjenjuju odredbe SteZ-a koje se odnose na stečajni plan. Tim odredbama, između ostalog, propisano je da se stečajnim planom može odstupiti od zakonskih odredaba o unovčenju i raspodjeli mase, te da učinci stečajnog plana ne moraju biti jednaki prema svim vjerovnicima koji se razvrstavaju u skupine (sukladno članku 29. stavku 2. Zakona vjerovnici se razvrstavaju u skupine prema svojim tražbinama).

Slijedom navedenog, vjerovnici se razvrstavaju u posebne skupine s obzirom na različiti pravni položaj svake skupine, s time da se vjerovnici istog pravnog položaja mogu razvrstati u daljnje skupine prema istovrsnosti gospodarskih interesa. Najprije se, dakle, vjerovnici razvrstavaju prema njihovom pravnom položaju, s time da se kriteriji za ocjenjivanje pravnog položaja jasno odrede pa se onda unutar pojedine skupine jednog pravnog položaja može odrediti daljnja skupina prema gospodarskom interesu skupine istog pravnog položaja. Takvo se razvrstavanje mora utemeljiti na valjanim razlozima (članak 18. stavak 3. Zakona). Ustavni sud primjećuje da je navedeno pravno stajalište u tumačenju i primjeni članka 18. Zakona zauzeo i Visoki trgovački sud Republike Hrvatske u rješenju broj: PŽ-1754/2018-2 od 5. travnja 2018.

Vjerovnici se u postupku izvanredne uprave namiruju u mjeri u kojoj je to moguće, pri tome se njihova prava ne umanjuju i ne gube, osim ako zakonom propisana većina vjerovnika dobrovoljno ne pristane na nagodbu i odrekne se dijela svojih tražbina.

Ustavni sud naveo je da je Vlada u očitovanju od 8. ožujka 2018. istaknula da predlagatelj pogrešno naglašavaju važnost razvrstavanja vjerovnika u skupine, jer se vjerovnici u postupku izvanredne uprave mogu namirivati isključivo zavisno od toga tko im je točno dužnik i kakav je imovinski potencijal (vrijednost) tog pojedinačno određenog dužnika (nije jednaka situacija ako vjerovnik ima tražbinu prema nesolventnom dužniku ili prema nekom potpuno solventnom društvu u odnosu na koje je postupak izvanredne uprave otvoren samo zbog toga što je riječ o ovisnom ili povezanom društvu), a ne u koju je skupinu neki vjerovnik razvrstan.

Zaključno je u odnosu na te prigovore predlagatelja Ustavni sud ponovio da se ostvarenjem primarnog cilja Zakona (zaštite održivosti poslovanja trgovačkog društva od sistemskoj značaja) ujedno stvaraju i pretpostavke za što uspješnije namirenje vjerovnika. Održavanje kontinuiteta poslovanja i zaposlenosti dužnika nužna je pretpostavka za očuvanje ekonomske vrijednosti poslovanja i efektivne supstance dužnika o kojoj vjerovnici tijekom postupka izvanredne uprave imaju priliku postići nagodbu (v. točku 40.4. obrazloženja rješenja).

Nadalje, u postupku izvanredne uprave na odgovarajući se način generalno primjenjuju postupovna pravila SteZ-a, ako Zakonom nije drukčije propisano, dok se materijalne odredbe SteZ-a u postupku izvanredne uprave primjenjuju samo ako je Zakonom njihova primjena izričito propisana. To znači da se odredbe o materijalnoj konsolidaciji grupe društava iz članka 391. stavka 4. alineje 2. i 3. SteZ-a ("Narodne novine" broj 75/15) ne primjenjuju u postupku izvanredne uprave.³

Uz navedeno, vjerovnici u zaštiti svojih prava i interesa mogu tražiti da sud preispita valjanost sklopljene nagodbe. Prema stavku 16. članka 43. Zakona sud će uskratiti potvrdu nagodbe ako:

- su bitno povrijeđeni propisi o sadržaju nagodbe i postupanju pri njezinoj izradi i donošenju, kao i o prihvatu od vjerovnika, osim ako se ti nedostaci mogu otkloniti ili
- je prihvata nagodbe postignut na nedopušten način.

Pri tome, mora se imati u vidu i činjenicu da je sud pri odlučivanju o uskrati potvrde nagodbe vezan općim pravilima parničnog postupka o neuvažavanju raspolaganja stranaka koja su u suprotnosti s prisilnim propisima i pravilima javnog morala (članak 3. stavak 3. Zakona o parničnim postupku; "Narodne novine" broj 53/91., 91/92., 112/99., 129/00., 88/01., 117/03., 88/05., 1/07., 84/08., 96/08., 123/08., 57/11., 25/13. i 89/14.; članka 8. Zakona, a u vezi s člankom 10. SteZ-a).

Konačno, u konkretnom slučaju riječ je o mjeri ograničenog vremenskog trajanja, pa su i ograničenja pojedinih prava vjerovnika u postupku izvanredne uprave samo privremena. Ona traju do trenutka sklapanja nagodbe odnosno do trenutka kada se,

³ Navedena odredba SteZ-a brisana je člankom 35. Zakona o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona ("Narodne novine" broj 104/17.) i prestala je važiti 2. studenoga 2017.

na temelju članka 45. Zakona, odluči otvoriti stečajni postupak nad dužnikom. Pravne ili fizičke osobe na koje se odnosi propisana zabrana pokretanja i vođenja postupaka imaju mogućnost sudjelovati u postupku kao vjerovnici, a u slučaju nesklapanja nagodbe imaju mogućnost pokretanja redovnih sudskih postupaka. Nadalje, članak 12. stavak 7. Zakona obvezuje izvanrednog povjerenika na plaćanje obveza iz redovnog poslovanja, unatoč tomu što vjerovnici tih tražbina (privremeno) ne mogu ostvarivati svoje tražbine sudskim putem (v. točku 40.7. obrazloženja rješenja).

U odnosu na prigovore pojedinih predlagatelja u vezi s ograničenjem prava vlasništva i poduzetničkih sloboda izlučnih i razlučnih vjerovnika uskratom ostvarivanja legitimnog prava na odvojeno namirenje, Ustavni sud ponavlja da su navedena ograničenja privremene naravi (dvanaest /12/ odnosno petnaest /15/ mjeseci). To se, s obzirom na legitimni cilj Zakona, ne može ocijeniti nerazmjernim u odnosu na koristi koje vjerovnici imaju od njegove primjene. Ako pak ne dođe do sklapanja nagodbe, te se nad dužnikom otvori stečajni postupak, nema zapreke da izlučni i razlučni vjerovnici ostvare svoje pravo na odvojeno namirenje.

Ustavni sud uzeo je u obzir i dosadašnje učinke postupka izvanredne uprave nad koncernom Agrokor koji pokazuju da su se mali dobavljači uspjeli u cijelosti naplatiti, dok je srednjim i velikim dobavljačima dosada, prosječno, isplaćeno 40% duga (uključujući iznos iz trgovinskog kredita za dobavljače s refinanciranjem), odnosno 50% duga s uračunatim graničnim dugom (v. točku 34. obrazloženja ovog rješenja).

U ocjeni osnovanosti prigovora pojedinih predlagatelja da u postupku izvanredne uprave vjerovnicima nije osigurana odgovarajuća (dostatna) sudska zaštita, to jest da nemaju pravo žalbe ili prigovora na postupke i rad izvanrednog povjerenika, Ustavni sud pošao je od toga da je postupak izvanredne uprave izvanparnični sudski postupak s posebnim ciljem, kao i da je člankom 10. Zakona propisano da je sud u postupku izvanredne uprave ovlašten poduzimati sve radnje i donositi sve odluke koje nisu zakonom izričito dane u nadležnost nekog drugog tijela.

Proizlazi, dakle, da je u postupku izvanredne uprave nadležnost suda univerzalna. Drugim riječima, sud je ovlašten poduzimati sve radnje i donositi sve odluke koje nisu Zakonom izričito dane u nadležnost nekog drugog tijela. Pojednim odredbama Zakona sudu je izrijekom dana isključiva nadležnost te je on primjerice, nadležan nadzirati rad izvanrednog povjerenika (članak 14. Zakona); može opozvati ili imenovati novog izvanrednog povjerenika u bilo koje doba tijekom postupka (članak 15. Zakona); donosi rješenje o otvaranju postupka izvanredne uprave i odluku o imenovanju izvanrednog povjerenika, osim ako utvrdi da neki od uvjeta iz članka 4. Zakona nije ispunjen (članak 24. stavak 3. Zakona); donosi rješenje o utvrđenim i osporenim tražbinama, te o upućivanju na parnični postupak radi osporavanja odnosno utvrđivanja tražbina (članak 33. stavak 2. Zakona); na prijedlog izvanrednog povjerenika utvrđuje popis vjerovnika i prava glasa koja im pripadaju na ročištu (članak 43. stavak 10. Zakona); donosi rješenje kojim se potvrđuje ili uskraćuje potvrda nagodbe (članak 43. stavci 15. i 16. Zakona); donosi rješenje o okončanju postupka izvanredne uprave i otvaranju stečaja (članak 45. stavak 1. Zakona; v. točku 40.10. obrazloženja rješenja).

Sudu pripadaju i ovlasti koje proizlaze iz odgovarajuće primjene SteZ-a (primjerice odlučivanje o prigovorima na rad povjerenika ili drugih nadležnih tijela postupka izvanredne uprave i slično).

Nadalje, protiv svih odluka prvostupanjskog suda vjerovnicima je osiguran redovni i devolutivni pravni lijek (žalba). Zakonom je predviđena objava svih sudskih odluka na mrežnoj stranici e-Oglasna ploča, dok je svim sudionicima u postupku izvanredne uprave omogućen uvid u sudski spis.

Konačno, kao i u stečajnom postupku, u postupku izvanredne uprave osigurano je pravo suca koji vodi postupak izvanredne uprave da sudjeluje na svim sjednicama privremenog i stalnog vjerovničkog vijeća. Odluka o tome hoće li to svoje pravo iskoristiti, isključivo je u rukama suca.

Ustavni sud ocijenio je neosnovanima i navode pojedinih predlagatelja da Zakon nedovoljno štiti prava i interese pojedinih vjerovnika (skupine vjerovnika) i da ih stavlja u neravnopravni položaj.

Posljedično, Ustavni sud ocijenio je da osporena mjera ne predstavlja prekomjeran teret za vjerovnike.

Zaključno, ocijenio je da osporena mjera (Zakon) ispunjava zahtjeve razmjernosti iz članka 16. Ustava.

III. Ostali prigovori predlagatelja

1. Definicija pojma trgovačkog društva od sistemskog značaja (neravnopravan položaj tog društva u odnosu na ostala trgovačka društva)

Ustavni sud nije prihvatio prigovore pojedinih predlagatelja da članak 4. Zakona ima "diskriminatorne učinke" jer njime nisu obuhvaćeni drugi oblici trgovačkih društava, primjerice društva s ograničenom odgovornošću, koja po kriterijima iz članka 4. stavka 2. Zakona, također mogu biti društva od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku, kao ni prigovore da je Zakon donesen s namjerom da se primijeni "isključivo na društvo Agrokor" iz razloga navedenih u točki 42. obrazloženja rješenja.

Ustavni sud utvrdio je da Zakon sadrži rješenje koje je formulirano u obliku općeg propisa s djelovanjem *erga omnes* te ne sadrži elemente po kojima bi se moglo izdvojiti pojedino trgovačko društvo od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku.

U odnosu na prigovore predlagatelja da je Zakon donesen s namjerom da se primijeni "isključivo na društvo Agrokor", nesporno je da se Zakon trenutno primjenjuje samo na jedno društvo, to jest na koncern Agrokor. Činjenica što su se financijske poteškoće u poslovanju koncerna Agrokor početkom 2017. godine po svojoj snazi i opsegu pokazale kao sistemski rizik za stabilnost i rast hrvatskog gospodarstva, pa su zakonodavcu bile povod za donošenje Zakona, sama za sebe ne znači i ustavnopravno neprihvatljiv model za koji se zakonodavac opredijelio.

Slijedom svega navedenog, Ustavni sud ocijenio je da članak 4. Zakona nije u nesuglasnosti s člankom 14. Ustava.

2. Zaduženje s prednosti namirenja ("refinanciranje stare tražbine", tzv. "roll-up" financiranje)

Pojedini predlagatelji tvrde da članak 39. Zakona, kojim su propisane pretpostavke i pravila za novo zaduženje s prednosti namirenja, nije u suglasnosti s načelom legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti, načelom jednakosti pred zakonom, pravom vlasništva, poduzetničkim i tržišnim slobodama i pravom na pravično suđenje. Pri tome se pozivaju na njegovu primjenu u slučaju koncerna Agrokor.

Člankom 39. stavkom 1. Zakona propisano je da izvanredni povjerenik može, uz prethodnu suglasnost vjerovničkog vijeća, preuzeti novo zaduženje u ime i za račun dužnika, između ostalog, i ako je riječ o podmirenju tražbina iz operativnog poslovanja, a koje će zaduženje imati prednost pri namirenju pred ostalim tražbinama vjerovnika (izuzev tražbina radnika i bivših radnika).

Ratio tog instituta je omogućiti dužniku koji je zapao u financijske poteškoće (barem) pokušaj poslovnog ozdravljenja, jer, s jedne strane, bez novog financiranja nije moguće njegovo restrukturiranje i da se, s druge strane, vjerovnicima koji su, unatoč financijskim poteškoćama dužnika, takvom dužniku dali novi doprinos likvidnosti, omogući prednost namirenja takvih tražbina (za razliku od vjerovnika koji su samo odobrili reprogramiranje starijih tražbina).

Zakonom predviđen institut "refinanciranja stare tražbine" nije hrvatska posebnost, već je, kako se to navodi u stručnom mišljenju, prisutan u poredbenom i europskom pravu (v. točke 43.2. i 43.3. obrazloženja rješenja).

Stoga je Ustavni sud prihvatio, kao logične i gospodarski opravdane, argumente da uplata "svježeg novca" može biti važnija za ostvarenje cilja koji se nastoji postići Zakonom od odricanja od tražbine.

Posljedično, ustavnopravno prihvatljiva je i razlika u položaju redoslijeda naplate vjerovnika koji su novim ulaganjem povećali svoju izloženost prema dužniku, jer su s time preuzeli dodatni rizik u odnosu na starije tražbine, i vjerovnike koji takav rizik nisu prihvatili (iako nema zakonskih prepreka da ga i sami preuzmu), već su samo odobrili reprogramiranje starijih tražbina.

U odnosu na prigovore gotovo svih predlagatelja o refinanciranju stare tražbine u slučaju postupka izvanredne uprave nad koncernom Agrokor, Ustavni sud utvrdio je da je privremeno vjerovničko vijeće dalo suglasnost izvanrednom povjereniku za preuzimanje novog zaduženja u vidu zajma od 1.060.000.000 eura (v. točku 34.1. obrazloženja rješenja).

Predlagatelj Sberbank Rusija protiv te odluke koristila je pravna sredstva pred Trgovačkim sudom u Zagrebu, Visokim trgovačkim sudom Republike Hrvatske, te pred Ustavnim sudom.

Ovaj sažetak ima narav priopćenja za javnost i nitko se ne smije na njega pozivati kao na pravni izvor, pravo ili pravnu osnovu. Ovaj sažetak nema karakter tumačenja rješenja Ustavnog suda.

Slijedom navedenog, predlagatelji pogrešno tumače da je u članku 39. stavku 1. Zakona riječ o "diskrecionoj ovlasti", jer, kako je to razvidno i iz samog primjera koncerna Agrokor, odluku o tome hoće li izvanredni povjerenik preuzeti novo zaduženje ili ne, donosi vjerovničko vijeće. Protiv eventualno (ne)zakonite odluke vjerovničkog vijeća osigurana je sudska zaštita.

Slijedom navedenog, Ustavni sud ocijenio je da članak 39. Zakona nije nesuglasan s Ustavom.

3. Povreda prava vlasništva te poduzetničkih i tržišnih sloboda

Ustavni sud nije prihvatio prigovore pojedinih predlagatelja da pojedine odredbe Zakona nisu u suglasnosti s Ustavom propisanim jamstvom prava vlasništva (članak 48. stavak 1. Ustava) te zaštitom poduzetničkih i tržišnih sloboda (članci 49. stavak 1. i 50. stavak 2. Ustava) iz razloga navedenih u točki 44. obrazloženja rješenja.

Sažeto, predlagatelji su tvrdili da osporene odredbe Zakona nisu u suglasnosti s navedenim ustavnim odredbama jer se postupak izvanredne uprave provodi i nad povezanim i ovisnim društvima dužnika koja sama za sebe, ne ispunjavaju stečajne ili predstečajne razloge, čime se vrijeđaju prava drugih imatelja udjela ili dioničara u povezanim i ovisnim društvima na mirno uživanje i nepovredivost prava stečenih ulaganjem kapitala.

Ustavni sud ponovio je svoja načelna stajališta da poduzetnička sloboda nije apsolutna, već se može iznimno ograničiti zakonom, a ograničenje mora imati legitimni cilj (u javnom interesu) i biti razmjerno cilju koji se ograničenjem želio postići.

Ustavni sud podsjetio je da se već ranije u rješenju izjasnio da Zakon ima legitimni cilj i da ispunjava zahtjeve razmjernosti.

Uzeo je u obzir navode iz očitovanja Vlade da je "osnovano za očekivati" da je u velikom poslovnom sustavu koji je zapao u teškoće prethodilo ispreplitanje izuzetno velikog broja transakcija unutar samog sustava, pa posljedično tome i miješanje imovine pojedinih društava. Stoga u postupku izvanredne uprave "ne može biti ni riječi o bilo kakvoj eksproprijaciji vlasništva" jer Zakon poznaje isključivo procesnu, ali ne i materijalnu (sadržajnu) konsolidaciju. Drugim riječima, riječ je o jednom postupku za namirenje vjerovnika i restrukturiranje dužnika, u kojem može biti predložena samo jedna jedinstvena nagodba (članak 43. Zakona).

Ustavni sud ocijenio je kao razumne i objektivne navode Vlade da je primjerena granica "od najmanje 25%" za određivanje ovisnog ili povezanog društva koja se, kako to proizlazi iz postojećeg pravnog okvira, ustalila kao standard za određivanje povezanih društava.

Nadalje, nije prihvatio prigovore da se osporenim mjerom dioničarima onemogućilo sudjelovanje u donošenju odluka, budući da oni tijekom postupka izvanredne uprave mogu poduzimati sve radnje koje su potrebne za redovno obavljanje poslovne

djelatnosti (zadržavaju svoje dionice i/ili poslovne udjele pa mogu s njima trgovati tijekom cijelog postupka te u cijelosti i nesmetano ostvarivati svoja članska prava glasovanjem na skupštinama, sudjelovanjem u ostvarenoj dobiti i slično). Ograničeni su samo u poslovima i radnjama koje prelaze okvire redovnog poslovanja. Te poslove mogu poduzimati uz prethodnu suglasnosti izvanrednog povjerenika.

Slijedom svega navedenog, a uzimajući u obzir da je riječ o ograničenju privremenog trajanja (može trajati dvanaest, a maksimalno petnaest mjeseci), ocijenio je da je ono razmjerno legitimnom cilju koji se njegovim ograničenjem želio postići.

Ustavni sud nije prihvatio ni prigovore pojedinih predlagatelja da Zakon predstavlja povredu EU prava o državnim potporama (v. točku 45. obrazloženja rješenja).

Ustavni sud nije razmatrao prigovore pojedinih predlagatelja da Zakon nije u skladu s pravnom stečevinom EU-a jer je ocjena eventualne neusklađenosti nacionalnog zakonodavca (konkretno Zakona) s pravnom stečevinom EU-a u nadležnosti Suda Europske unije.