

Izv. prof. dr. sc. Dejan BODUL
Sveučilišta u Rijeci, Pravni fakultet
dbodul@pravri.hr

UDK 349.22:347.736/.739(497.5 + 497.6)
347.736/.739(497.5 + 497.6)

pregledni znanstveni rad
Rad stigao: 15. ožujka 2023.
Rad prihvaćen: 2. lipnja 2023.

ANALIZA NOVELE ZAKONA O OSIGURANJU RADNIČKIH TRAŽBINA IZ 2023.: U KOJOJ MJERI USKLADITI ZAŠTITU PRAVA RADNIKA U SLUČAJU STEČAJA POSLODAVCA U BOSNI I HERCEGOVINI S PRAVNIM PORETKOM REPUBLIKE HRVATSKE?

*Sažetak: Ako postoji pitanje povodom koga će se uvijek imati što raspravljati i koje će se čak name-
tati kao izvor, nerijetko krupnih, institucionalnih, ekonomskih, pa i političko pravnih dilema, onda je
to svakako pitanje položaja i zaštite radnika u stečajnom postupku. U tom kontekstu, cilj je rada dvo-
struk. Prvi je analizirati Novelu Zakona o osiguranju radničkih tražbina iz 2023. i pravnu zaštitu
radnika, koja se provodi kao upravna i upravnosudska zaštita, i to na način da se kritički razmatraju
relevantna pitanja pravne zaštite radnika u postupcima osiguranja potraživanja radnika u slučaju
stečaja i blokade poslodavca. Pri tomu se analiziraju važeće norme, imajući u vidu moguće posljedice
nepotpune i neadekvatne regulacije na prava i interese radnika u navedenim postupcima. Drugi je cilj,
s obzirom na sadašnje stanje odnosa BiH i EU-a, analizirati pravnu regulativu zaštite radnika u
slučaju stečaja poslodavca u BiH koja prolazi fazu ispitivanja usklađenosti s pravnim poretkom EU-a.
Zaključno, ne gubeći iz vida neke ograničavajuće čimbenike, i to prvenstveno one glede državnoga uređe-
nja BiH, predlaže se smjer moguće zakonodavne intervencije, koji bi, s obzirom na relevantnu europsku
i usporednu legislativu, u bosansko hercegovačkom pravu mogao poboljšati normativno uređenje pravne
zaštite radnika u postupcima stečaja poslodavca.*

*Ključne riječi: hrvatsko pravo, bosansko hercegovačko pravo, europska regulativa, transplanta-
tivni uzor.*

1. Metodologija i doprinos rada

Povijesna pripadnost istoj državi, s obzirom na zajedničku tradiciju i standarde po-
jedine grane prava, logičan je razlog uzimanja za uzor hrvatskoga zakonodavstva. Sto-
ga usporedno pravni prikaz daje uvid u sličnosti i razlike između pravne regulacije u
Bosni i Hercegovini (dalje: BiH) i one u Republici Hrvatskoj (dalje: RH), kao državi
članici EU-a čija je pravna regulacija posljedica usklađivanja zakonodavstva sa zako-
nodavstvom EU-a. Time se dobiva slika odnosa pravne regulative i prakse u RH te se
daju uočiti nedostaci trenutačne pravne normiranosti pravne zaštite radnika u slučaju
stečaja poslodavca u BiH.

2. Uvodna razmatranja – stanje do Novele Zakona o osiguranju radničkih tražbina iz 2023.

Položaj radnika u stečajnom postupku određuju relevantne odredbe Stečajnog za-
kona,¹ prvenstveno čl. 191. kroz posebne odredbe o ugovoru o radu. Kod gotovo svih
promjena SZ-a radilo se o namjeri prevladavanja „akutnih“ problema u praksi i una-
prjeđenju sustava ostvarivanja stečajno-pravne zaštite. Radnici su zbog toga mijenjali
i status i naslov i ispladni red, a tražbina im se dijelila na tražbinu vjerovnika stečajne

¹ NN, br. 71/15, 104/17. i 36/22, dalje: SZ.

mase te tražbinu stečajnih vjerovnika prvog višeg ili drugog višeg isplatnog reda. Štoviše, učestale promjena položaja radnika u stečajnom postupku vezane su i uz pokušaj osiguravanja socijalnog mira, posebice nakon što je velikom broju radnika prestao radni odnos otvaranjem stečajnog postupka nad njihovim dotadašnjim poslodavcem.

Nadalje, na pravni položaj radnika pored SZ-a bitan utjecaj ima i Zakon o radu² koji propisuje dužnost poslodavca koji na dan dospelosti ne isplati plaću, naknadu plaće ili otpremninu ili ih ne isplati u cijelosti, da do kraja mjeseca u kojem je dospjela plaća, naknada plaće ili otpremnina, radniku dostavi obračun iznosa koji je bio dužan isplatiti te svojstvo ovršne isprave takvog obračuna (čl. 93. ZOR). Propuštanje navedenog može rezultirati pokretanjem prekršajnog postupka za koji su propisane iznimno visoke novčane kazne (čl. 229. ZOR).

Nadalje i Kazneni zakon³ propisuje kaznu zatvora zbog neisplate dijela ili cijele plaće jednom ili više radnika (čl. 132. KZ). O pitanju postoji li kaznena odgovornost poslodavca koji ne isplaćuje plaću jer je insolventan sudska praksa, a kasnije i zakonodavac (čl. 132. KZ), zauzeli su jedinstven stav da u tom slučaju nije počinjeno kazneno djelo. Drugim riječima, ako poslodavac iz objektivnih razloga nije u mogućnosti isplatiti plaću, takvo se ponašanje ne bi moglo uzeti kao uskrata prava na zaradu, pa prema tomu nisu niti ostvarena niti obilježja kaznenog djela.⁴ Štoviše, jedna od važnijih promjena u SZ iz 2015. je obveza FINAe da podnese prijedlog za otvaranje stečajnoga postupka, ako pravna osoba u Očevidniku redosljeda osnova za plaćanje ima evidentirane neizvršene osnove za plaćanje u neprekinutom razdoblju od 120 dana čime radnik stječe prava iz Zakona o osiguranju radničkih tražbina.⁵ Bitno je spomenuti kako je sadašnje stanje usklađeno s Direktivom 2008/94/EZ, pa i više jer Direktiva ne propisuje obvezu isplate plaće u slučaju blokade računa poslodavca, ali istu i ne zabranjuje (čl. 11. navedene Direktive „Ova Direktiva ne utječe na pravo država članica da primjene ili uvedu zakone i druge propise koje su povoljnije za zaposlenike“).⁶

Ipak povijesno, Zakona o osiguranju potraživanja radnika u slučaju stečaja poslodavca⁷ iz 2003.⁸ prvi je hrvatski zakon koji se isključivo bavi materijom zaštite radničkih prava u slučaju stečaja poslodavca. Ovim Zakonom u te svrhe osnovan je Fond za razvoj i zapošljavanje. U cilju postizanja potpunog usklađivanja ZORPa 2003. s Direktivom 2002/74/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 23. rujna 2002. implementiran je novi ZORP. Stupanjem na snagu novog ZORPa 2008.,⁹ poslove Fonda preuzima Agencija za osiguranje radničkih potraživanja u slučaju stečaja poslodavca kao tijela koje tu zaštitu provodi po pravilima općeg upravnog postupka (čl. 7. ZORPa). To rješe-

² NN, br. 93/14, 127/17, 98/19, 151/22., dalje: ZOR.

³ NN, br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21., dalje: KZ.

⁴ *Exempli causa*, Općinski sud u Rijeci, K-1137/05.

⁵ NN, br. 70/17 i 18/23., dalje: ZORP.

⁶ Smokvina, V., Bodul, D., Vuković, A., O načelu socijalnog postupanja u stečajnom postupku s naglaskom na prava radnika, Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij., vpl. 34, 2013., br. 1, str. 525-560.

⁷ On definira vrste i opseg prava radničkih tražbina koja se osiguravaju na temelju ovog Zakona u slučaju stečaja poslodavca, uvjeti i postupak u kojima se ta prava ostvaruju, utvrđuju se poslovi jamstvenog fonda, koje će obavljati Agencija za osiguranje radničkih potraživanja u slučaju stečaja poslodavca, te ustroj, izvor sredstava i upravljanje Agencijom.

⁸ NN, br. 114/03. Za neka prijašnja rješenja vidi, Dika, M. (ur.), Sanacija i stečaj organizacija udruženog rada, Zbornik radova, Pravni fakultet i Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom, Zagreb, 1988., str. 7-38.

⁹ NN, br. 86/08.

nje je zadržano do danas i koristeći formulaciju da se postupak provodi po pravilima općeg upravnog postupka, a isključujući iz zakonskoga teksta formulaciju o supsidijarnoj primjeni zakona o općem upravnom postupku, izražen je stav zakonodavca da rješenje pojedinoga problema treba tražiti u odgovarajućoj primjeni, dakle primjeni koja ne isključuje primjenu općeg zakona, ali upućuje na potrebu traženja odgovarajućih rješenja za pojedini problem u smislu, a ne isključivo u sadržaju ZUPa.

Izmjene i dopune ZORPa 2013.¹⁰ usklađene su s Direktivom 2008/94/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2008. Navedenom Direktivom stavljene su izvan snage: Direktiva Vijeća 80/987/EEZ, Direktiva Vijeća 87/164/EEZ i Direktiva 2002/74/EZ Europskog parlamenta i Vijeća. U praksi to je značilo redefiniranje i proširenje dijapazona prava radnika. Navedena reforma iz 2015. redefinirala je pravna pravila o zaštiti materijalnih prava iz radnih odnosa radnika u slučaju stečaja poslodavca, vrste i opseg zaštićenih prava. Agencija, po novom u tome ima značajno proširena ovlaštenja i obveze (čl. 1. ZORP).¹¹ U dijelu koji propisuje prava radnika u slučaju stečaja poslodavca, izmjene i dopune na drugačiji način utvrđuju pravo na isplatu neisplaćene naknade plaće za neiskorišteni godišnji odmor i isplatu otpremnine te po prvi put određuju preračunavanje mjesečnih iznosa pojedinih prava u dnevne iznose i postupanje u slučaju kada je potraživanje radnika utvrđeno u iznosu manjem od onoga koje Agencija osigurava. Nove postupovne odredbe pojašnjavaju postupanja u različitim situacijama stečajnog postupka (kada je stečajni postupak otvoren i provodi se, kada se otvoreni stečajni postupak ne provodi, kada je vjerovnik upućen na parnicu za utvrđivanje potraživanja), a radi usklađenja s novim SZ (način objave akata u stečajnom postupku). Uslijed dužeg trajanja stečajnog postupka, kao i činjenice da je zbog nemogućnosti namirenja radnika u stečaju do isplate od strane Agencije prolazilo mnogo vremena tijekom kojeg je radnik bio bez primanja, najveća novinu reforme iz 2015. uz već postojeći sustav zaštite materijalnih prava radnika u slučaju stečaja poslodavca predstavljala je zaštita egzistencije radnika isplatom minimalne plaće od strane Agencije u slučaju blokade računa poslodavca zbog nemogućnosti prisilne naplate neisplate plaće odnosno naknade plaće (Glava IIA., čl. 4c, 4d i 4e).¹² Kako je SZ iz 2015. uveo obvezu FINE za pokretanjem stečajnih postupaka čim je račun dužnika blokiran više od 120 dana (čl. 110. SZ), u praksi su znatno rjeđi slučajevi dužih neisplata tražbina radnika. Pored toga, u odnosu na ostale vjerovnike tražbine radnika su ipak privilegirane jer su kao prvo svrstane u prvi viši isplatni red (čl. 138. SZ), tako da se ostali stečajni vjerovnici mogu namiriti tek kada su sve tražbine radnika podmirene. Također se dio tražbina radnika nastalih prije otvaranja stečajnog postupka smatra troškovima tog postupka.¹³ Ipak primjenom instituta osiguranja potraživanja radnika u slučaju stečaja i blokade računa poslodavca, uočeni su nedostaci u postupovnim odredbama koji su otežavali pravilno i efikasno postupanje. Stoga je donesen novi zakon, Zakon o osiguranju radničkih potraživanja¹⁴ kako bi se propisale jasne i nedvojbene postupovne odredbe. Naime, Zakona ne sadrži

¹⁰ NN, br. 80/13.

¹¹ NN, br. 82/15.

¹² Podrobnije, Bodul, D., Vuković, A., *Novela Zakona o osiguranju potraživanja radnika u slučaju stečaja poslodavca – rješenja i dvojbe*, Radno pravo, 2015., br. 10, str. 34 - 40.

¹³ Temeljem čl. 155., st. 1., t. 2. SZ. U troškove stečajnog postupka ulaze tražbine neisplaćenih plaća radnika u bruto iznosu utvrđene u stečajnom postupku koje su veće od tri neisplaćene plaće koje radnik ostvaruje prema posebnom propisu, a najviše do iznosa tri neisplaćene minimalne plaće u Republici Hrvatskoj. Odredbe ove točke ne primjenjuju se na osobe koje su bile ovlaštene voditi poslove društva.

¹⁴ NN, br. 70/17.

suštinske izmjene i dopune, već nomotehničku doradu pojedinih odredbi. *Exempli causa*, otklanja se nedoumica o sadržaju Zakona odnosno moguća percepcija da, prema sadašnjem nazivu, štiti i osigurava prava radnika samo u slučaju otvaranja stečajnog postupka nad poslodavcem, kao i da provedbeno tijelo, prema sadašnjem nazivu, štiti i osigurava prava radnika samo u slučaju otvaranja stečajnog postupka nad poslodavcem.

3. Novela Zakona o osiguranju radničkih tražbina 2023.

Kako je zbog stečaja i blokade poslodavca radnicima prvenstveno ugrožena socijalna sigurnost, cilj je zadnjih izmjena kvalitetnija materijalno pravna zaštita radnika.¹⁵

3.1. Okvir za raspravu

Analiza polazi od toga da pitanje pravne zaštite uređuje svaka država samostalno te da je takva autonomija država članica ograničena pravilima EU-a. Osnovni pravni izvori pravne zaštite na razini EU-a su, uz Ugovor o Europskoj uniji (UEU) i Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU), Direktiva 2008/94/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2008. o zaštiti zaposlenika u slučaju insolventnosti njihovog poslodavca te Direktiva 2015/1794 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. listopada 2015. o izmjeni Direktiva 2008/94/EZ, 2009/38/EZ i 2002/14/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te direktiva Vijeća 98/59/EZ i 2001/23/EZ u pogledu pomoraca. Te su direktive važni pravni akti u skladu s kojima koje države članice moraju prilagoditi sadržaj nacionalnih zakonodavstava, a što je RH i učinila. Navedene direktive postavljaju određene zahtjeve kojima države članice moraju udovoljiti prilikom reguliranja pravne zaštite radnika u svom nacionalnom zakonodavstvu. Riječ je o zahtjevima koji bi trebali osigurati kvalitetu sustava pravne zaštite, a odnose se na ustroj, nadležnost i funkcioniranje institucija koje provode pravnu zaštitu, te na postupak pred institucijama pravne zaštite.

3.2. Prijelazni režim

Novi Zakon o osiguranju radničkih tražbina donesen je 2017. i noveliran 2023. Prijelazni režim uređuje pitanje primjene mjerodavnog materijalnog prava u postupcima koji su u tijeku, na način da će se postupci započeti prije stupanja na snagu ovoga Zakona dovršiti prema odredbama Zakona o osiguranju radničkih tražbina. Radi se ne samo o praktičnom, nego i o najoptimalnijem rješenju. Za spomenuti je kako je Agencija postala ovlaštena tužitelj za određene prekršaje (čl. 30. ZORP), a dosadašnje iskustvo je pokazalo da i druga upravna tijela kao ovlaštena tužitelji i nekoliko mjeseci nakon stupanja na snagu određenih propisa nerijetko ne izmjene dotadašnja postupanja i svoju praksu, pa smatramo da je u slučaju donošenja i stupanja na snagu ove Novele (*vacatio legis* je 8 dana od dana objave u službenom glasilu) trebalo ostaviti u odnosu na ove nove prekršajne ovlasti više vremena da pojedini sustavi prepoznaju bitne normativne izmjene, posebno u postupovnom dijelu, koje su dužni, bez odgode, primjenjivati po stupanju na snagu ZORPa jer je kvaliteta rada predstavnika ovlaštenih tužitelja u svojevrsnoj interakciji s radom suda, a naposljetku i s položajem drugih stranaka u

¹⁵ Za doktrinarne rasprave vidi, Rasmussen, R. K., An Essay on Optimal Bankruptcy rules and Social justice, University of Illinois Law Review, vol. 1, 1994., str. 1-12.; Bodul, D., Vuković, A., Stečajno zakonodavstvo u tranziciji: komparativni osvrt, hrvatski izazovi i potencijalna rješenja, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 49, 2012., br. 3, str. 633-661.;

prekršajnom postupku. Kako terminologija, koja se upotrebljava u pravnim propisima, treba biti egzaktna, jasna, dosljedna i razumljiva u cijelom tekstu ZORPa sintagma »središnje tijelo državne uprave« u određenom broju i padežu je zamijenjena riječima: »tijelo državne uprave« u odgovarajućem broju i padežu.

3.3. Redefiniranje pojmova

U odnosu na dosadašnji tekst Zakona, promijenjene su definicije radnika, zaštićenog razdoblja za ostvarivanje prava u slučaju stečaja poslodavca te minimalne plaće (čl. 3. ZORP).

Prema tomu, radnik je fizička osoba sukladno općem propisu o radu koja je u vrijeme otvaranja stečajnog postupka u radnom odnosu kod poslodavca, kao i osoba kojoj je radni odnos kod poslodavca prestao unutar 12 mjeseci prije otvaranja stečajnog postupka, odnosno kojoj poslodavac nije isplatio plaću, odnosno naknadu plaće temeljem radnog odnosa zbog nemogućnosti prisilne naplate neisplaćene plaće, odnosno naknade plaće. Ipak pri analizi definicije radnika bitno u kakvom je odnosu ZORP s ostalim zakonima u pravnom sistemu, a pa i odnos sa Zakonom o sportu.¹⁶ Naime, zbog složenosti i osjetljivosti pitanja zaposlenih u sportu, novi ZS uređuje status sportaša u odnosu prema pravnim osobama koje obavljaju sportsku djelatnost. U ZS postoje dvije vrste sportaša: profesionalni sportaš i sportaš amater. Profesionalni sportaš djelatnosti sudjelovanja u sportskom natjecanju i sportskoj pripremi može obavljati na temelju: a) sklopljenog ugovora o radu ili b) sklopljenog ugovora o profesionalnom igranju ako ima registriranu samostalnu sportsku djelatnost (st. 2.). Ono što je za rad zanimljivo je da *„u slučaju stečaja kluba smatra se da je sa sportašem sklopljen ugovor o radu (st. 12.)*. Iako se ugovor o radu mijenjao tijekom vremena, i pratio promjene u društveno-političkim sistemima, po svojoj pravnoj prirodi ugovor o radu je *sui generis*, jer ima obilježja koja ga razlikuju od svih drugih ugovora i ne može se podvesti pod norme obveznog prava kojima su regulirani drugi ugovori, već je ugovor o radu reguliran posebnom regulativom: radno-pravnom regulativom. Stoga, nije jasno kako je sada *ex lege* priznat ugovorni odnos profesionalnog sportaša s klubom kao radnopravni isključivo samo ako je nad klubom otvoren stečaj? Navedeno nikako ne može biti *diferentia specifica* po kojoj bi se trebao priznati radnopravni status već bi to trebala biti obilježja predmetnog pravnog odnosa i da li su ona jednaka obilježjima radnog odnosa. Posljedično, ovakvo pojednostavljeno razumijevanje ugovora o radu negira njegovu važnost i iz perspektive stečajne legislative. Naime, sportaš, dakle sada radnik u ovom specifičnom slučaju, kroz postojeće rješenje ostvaruje prava iz SZ i ZORP. U SZ radi se o pravima prema kojima se stečajni vjerovnici sukladno svojim tražbinama razvrstavaju po isplata redovima. Vjerovnici kasnijeg isplata redova mogu se namiriti tek nakon što budu u cijelosti namireni vjerovnici prethodnog isplata redova. Dok se stečajni vjerovnici istog isplata redova namiruju razmjerno veličini svojih tražbina. U tražbine prvog višeg isplata redova ulaze tražbine radnika i prijašnjih dužnikovih radnika nastale do dana otvaranja stečajnog postupka iz radnog odnosa. Uz navedena prava radniku se, sukladno ZOPR, jamče i materijalnih prava iz radnih odnosa radnika u slučaju otvaranja stečajnog postupka nad poslodavcem na način da se provodi posebna zaštita dijela vjerovničkih potraživanja iz radnog odnosa radnika u slučaju otvaranja stečajnog postupka nad poslodavcem na društveno prihvatljivoj razini i osigurava isplata tog dijela potraživanja na teret državnog proračuna (putem Agencije za osiguranje radničkih tražbina), dok preostali dio potraživanja radnik ostvaruje u stečajnom postupku, na teret stečajne

¹⁶ NN, br. 141/22.: dalje: ZS.

mase, dakle sukladno odredbama SZ. No, ZORP jamči određena materijalna prava radnika i u slučaju blokade računa poslodavca gdje on zbog nemogućnosti prisilne naplate neisplaćene plaće odnosno naknade plaće ostvaruju pravo na isplatu određenog dijela svog potraživanja na teret državnog proračuna (putem Agencije za osiguranje radničkih tražbina). Ipak ova prava sportaš – radnik kluba u stečaju nije u mogućnosti ostvariti jer ZS ima izričitu formulaciju *„u slučaju stečaja kluba* što je na empirijskoj razini veliki problem jer nekada od blokade do otvaranja stečaja prođu mjeseci čime se može ugroziti egzistencija sportaša. No ova i još neka pitanja će morati obrazložiti i Vrhovni sud Republike Hrvatske koji je odobrio revizijsko pitanje: *Treba li vjerovnicima – profesionalnim nogometašima i trenerima nogometnog kluba RNK Split u predstečajnom postupku koji se vodi protiv nogometnog kluba priznati status zaposlenika na čije tražbine po čl. 66. Stečajnog zakona ne utječe otvaranje predstečajnog postupka, te ih svrstati u posebnu skupinu vjerovnika za glasovanje, kojima bi se u cijelosti priznala i namirila njihova potraživanja prema odredbi čl. 308. st. 2. Stečajnog zakona. Odnosno 2. Treba li profesionalnim nogometašima priznati status radnika u nogometnim klubovima nad kojima se pokreće predstečajni ili stečajni postupak, s obzirom na to da je osnovna značajka radnog odnosa da osoba u određenom razdoblju obavlja usluge za i pod vodstvom druge osobe, u zamjenu za koju prima naknadu, bez obzira na formalnu kategorizaciju tih osoba kao samozaposlene prema nacionalnom pravu?*¹⁷ Riječ je o pitanjima o kojima nema judikature revizijskog suda, a o pitanju pravnog statusa profesionalnih nogometaša je Sud Europske unije (dalje: SEU) zauzeo jasno shvaćanje u presudi br. C-415/93 od 15. prosinca 1995., u predmetu Bosman, (tumačeći odredbu čl. 48., 85. i 86. Ugovora o EEZ-i), prema kojemu se profesionalni igrači imaju smatrati radnicima. Nadalje je SEU u presudi br. C-232/09 od 11. studenog 2010., u predmetu Danosa, zauzeo shvaćanje o tome da se status radnika u smislu Direktive Vijeća 92/85/EEZ od 19. listopada 1992. procjenjuje prema tomu da li se ugovorena djelatnost provodi kroz neko vrijeme pod vodstvom ili nadzorom drugog tijela, te tvrtke i prima li ta osoba naknadu za svoje aktivnosti. Iako to samo po sebi nije dovoljan razlog za dopuštenje revizije, u praksi prvostupanjskih trgovačkih sudova profesionalni igrači i treneri različito su pravno kvalificirani u predstečajnim postupcima. Tako su, primjerice, u predstečajnom postupku nad NK Osijek u predmetu Stpn-215/14 i predstečajnom postupku nad HNK Cibalia u predmetu Stpn-36/15, rješenjem Trgovačkog suda u Osijeku profesionalni igrači i treneri svrstani u posebnu grupu vjerovnika kojima se dužnik obvezao isplatiti potraživanje u 100 % iznosu. Stoga odgovor na navedeno pitanje će biti važan za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni, kao i za razvoj prava kroz sudsku praksu, u smislu odredbe čl. 385.a. st. 1. Zakona o parničnom postupku.¹⁸

Nadalje, drugi termin je zaštićeno razdoblje odnosno razdoblje za koje se provodi zaštita i osiguranje prava u slučaju otvaranja stečajnog postupka nad poslodavcem, a predstavlja razdoblje posljednjih pet mjeseci prije otvaranja stečajnog postupka nad poslodavcem, odnosno posljednjih pet mjeseci prije prestanka radnog odnosa ako je on prestao unutar 12 mjeseci prije otvaranja stečajnog postupka.

Minimalna plaća sada je nešto preciznije određena, te predstavlja mjesečni iznos brutoplaće koji radniku pripada za rad u punom radnom vremenu sukladno Uredbi Vlade Republike Hrvatske o visini minimalne plaće.

¹⁷ Vrhovni sud RH, broj: Revd 3379/2021-1, Zagreb, 19. srpnja 2022.

¹⁸ Loc. cit. NN, br. 53/91., 91/92., 112/99., 88/01., 117/03., 88/05., 2/07., 84/08., 96/08. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 123/08., 57/11., 148/11. – pročišćeni tekst, 25/13., 89/14. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 70/19., 80/22. i 114/22., dalje: ZPP.

3.4. Nove obveze Agencije za osiguranje radničkih tražbina

Novim izmjenama Agenciji je pridodana nova obveza koja se sastoji u obavještanju Europske komisije i drugih država članica o relevantnim podacima u slučaju otvaranja stečajnog postupka nad poslodavcem (čl. 17.). Navedeno je implementirano pod utjecajem Direktive o restrukturiranju i nesolventnosti¹⁹ u skladu s kojom su i izvršene izmjene SZ 2022. Naime, dužnicima i cjelokupnoj javnosti na raspolaganju stoje relevantne i ažurirane informacije o pristupu sustavu ranog upozoravanja te o postupcima koji se odnose na restrukturiranje i otpust duga (oslobođenje od preostalih obveza) na mrežnoj stranici e-Oglasna ploča sudova, pri čemu informacije moraju biti lako dostupne i predstavljene na način prilagođen korisnicima. Nadalje, na mrežnoj stranici e-Oglasna ploča sudova javno su dostupni podatci o sadržaju i načinu sastavljanja planova restrukturiranja, posebice prilagođeni potrebama mikro, malih i srednjih poduzeća, na hrvatskom i engleskom jeziku. Tu uspostavu sustava ranog upozoravanja za subjekte maloga gospodarstva osigurava ministarstvo nadležno za poduzetništvo i obrt, a ministar nadležan za poslove pravosuđa će uz prethodnu suglasnost ministra nadležnog za poduzetništvo i obrt te ministra nadležnog za financije pravilnikom urediti sustav ranog upozoravanja, zatim način njegova korištenja te način objave propisanih informacija. Do pisanja ovog rada navedeni pravilnici nisu bili doneseni, a svakako će naročitu pažnju treba posvetiti pravnom reguliranju društvenih odnosa, koji do sad još nisu bili uređeni sa pravnim normama. Također za istaknut je kako je Agencija za prekršaje iz članaka 37., 37.a, 37.b i 38. (vidi supra) dobila status ovlaštenog tužitelja prema općem propisu kojim se uređuje prekršajni postupak što znači da je u njen u njenom djelokrugu poduzimanje prekršajnog progona, potrebnih mjera radi njihova otkrivanja, pronalaženja počinitelja i pribavljanja potrebnih dokaza za uspješno vođenje postupka pred prekršajnim sudom.

3.4.1 Nove obveze radnika (i stari problemi)

Slijedeći načelo zaštite radnika novim izmjenama zahtjev za ostvarivanje prava u slučaju otvaranja stečajnog postupka nad poslodavcem radnici sada mogu podnijeti bilo izravno Agenciji, bilo područnom uredu Zavoda za zapošljavanje prema mjestu sjedišta poslodavca, odnosno njegove registrirane poslovne jedinice, ili po novom uređenju još i uredu HP - Hrvatske pošte d.d. u roku od 30 dana (čl. 28.). Navedeno će radnicima zasigurno olakšati postupak, osobito u naseljima u kojima u blizini ne postoji područni ured Zavoda. Za istaknuti je kako se predmetni zahtjev može podnijeti i u elektroničkom obliku Agenciji te putem sustava e-gradani. Ipak s obzirom na nedovoljnu informiranost radnika o mogućnosti ostvarivanja prava pred Agencijom kao i činjenicu da je ZORPom propisano da se postupak za ostvarivanje prava u slučaju stečajnog postupka pokreće na zahtjev radnika (čl. 28. st. 1.), pitanje je na koji će način radnik biti obaviješten o svom pravu? Novela SZ iz 2022. je uvela nova pravila o ranom upozoravanju dužnika i pristupu informacijama, no mislimo da to nije dostatno. Naime, u skladu sa spomenutom Direktivom o restrukturiranju i nesolventnosti u SZ 2022. implementirana su spomenuta nova pravila o ranom upozoravanju dužnika i pristupu informacijama.

¹⁹ Direktive (EU) 2019/1023 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o okvirima za preventivno restrukturiranje, otpustu duga i zabranama te o mjerama za povećanje učinkovitosti postupaka koji se odnose na restrukturiranje, nesolventnost i otpust duga i o izmjeni Direktive (EU) 2017/1132, SL L 172/18.

3.5. (Još neke) novine u slučaju blokade računa

Nadalje, u postupku ostvarivanja prava u slučaju blokade računa poslodavca, propisuje se da će FINA temeljem zahtjeva za prisilnu naplatu uz koji se dostavlja obračun neisplaćene plaće odnosno naknade plaće, bez odgode izdati nalog za prijenos novčanih sredstava na račun ovrhovoditelja (čl. 33., st. 3.). Također, propisuje se da potvrda FINAe mora sadržavati naznaku datuma utvrđenja nemogućnosti izvršenja osnove, što je neophodno za računanje roka podnošenja zbirnog zahtjeva poslodavca Agenciji. Novim st. 11. čl. 36. propisuje se slučaj u kojem će Državni inspektorat ukinuti privremenu mjeru odnosno obustaviti postupak naplate. Naime, tijelo državne uprave nadležno za nadzor primjene propisa o radu rješenjem će ukinuti rješenje o privremenom osiguranju naplate i obustaviti postupak naplate, a rješenje dostaviti poslodavcu i FINAi nakon što na temelju obavijesti tijela državne uprave nadležnog za financije utvrdi da je radnik s poimeničnog popisa radnika kojima nije isplaćena plaća odnosno naknada plaće član uprave ili izvršni direktor trgovačkog društva ili upravitelj zadruge, te da su se u pogledu ostalih radnika s poimeničnog popisa, ukoliko ih ima, stekli uvjeti za ukidanje rješenja i obustavu postupka naplate u skladu s odredbom čl. 36. st. 10.

3.6. Nove dužnosti (i odgovornost) stečajnog upravitelja

Stečajni upravitelj dužan je u obavljanju dužnosti postupati savjesno i uredno te je dužan naknaditi štetu svim sudionicima stečajnoga postupka ako je svojom krivnjom povrijedio koju od svojih dužnosti (čl. 92. st. 1. SZ). U zadnjim novelama SZ dužnosti stečajnoga upravitelja nisu se bitno mijenjale (vidjeti čl. 89. SZ). Naime Novela SZ 2022. propisuje, vezano za problematiku rada, pored već ranije uređenih dužnosti, kako stečajni upravitelj treba dostaviti Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje (HZZO) isprave koje se odnose na radno pravni status osiguranika. No daljnje novine u pogledu dužnosti stečajnog upravitelja su izvršene 2023. kroz Novelu ZORP. Pa tako u slučaju da se otvoreni stečajni postupak ne provodi nad poslodavcem koji ima zaposlene radnike, tada će stečajni upravitelj biti dužan na temelju odluke suda otvoriti **poseban namjenski račun** stečajnog dužnika za prihvrat uplate osiguranih tražbina radnika (čl. 31.). Najkasnije u roku od 15 dana po uplati (prema prethodnom uređenju ovaj rok je iznosio 8 dana), stečajni upravitelj je dužan dostaviti Agenciji dokaze o izvršenoj uplati, i to izvadak o promjenama na transakcijskom računu iz kojega je vidljiv iznos i namjena uplaćenih sredstava te izvješće o primicima, porezu na dohodak i prirezu te doprinosima za obvezna osiguranja na obrascu JOPPD potvrđenom od strane tijela državne uprave nadležnog za financije iz kojega je vidljiva poimenična isplata i namjena sredstava (čl. 31.). Troškovi otvaranja i zatvaranja računa smatraju se troškovima stečajnog postupka koji se namiruju iz stečajne mase, a ako stečajne mase nema, onda na teret Fonda za namirenje troškova stečajnog postupka (čl. 31.).

3.7. Prekršajni režim

Zakoni ne sadržavaju idealna normativna rješenja, te i najsavršeniji tekst zakona znači malo ukoliko se samo zasniva na dispoziciji a ne prati ga odgovarajuća sankcija. Uz kaznena djela i disciplinske prijestupe, prekršaji predstavljaju samo jednu vrstu kažnjivih radnji u kaznenopravnom sustavu. Iako predlagatelj ističe kako intencija prekršajnih odredbi nije kažnjavanje počinitelja, već preventivno djelovanje svih sudionika u postupku osiguranja radničkih tražbina zbog stečaja poslodavca, vrijeme će u kojoj će mjeri ovlašteni tužitelji u prekršajnom postupku u praksi koristiti svojim zakonom

propisanim postupovnim ovlastima, i to prvenstveno onim u koje spada neposredno provođenje ili nadzor nad provođenjem propisa koji sadržavaju odredbe o prekršajima.

S obzirom na to da je 1. siječnja 2023. euro postao službena valuta, u tu svrhu se usklađuju i prekršajne odredbe Zakona. Tako će se, primjerice, novčanom kaznom od 390,00 do 1.320,00 eura kazniti za prekršaj stečajni upravitelj: ako ne otvori poseban namjenski račun stečajnog dužnika za prihvata uplate osiguranih tražbina u stečajnim postupcima nad poslodavcima koji imaju zaposlene radnike; ako na temelju odluke suda ne otvori poseban namjenski račun stečajnog dužnika za prihvata uplate osiguranih tražbina u otvorenim stečajnim postupcima koji se ne provode nad poslodavcima koji imaju zaposlene radnike. S obzirom na tumačenje ove odredbe mogla bi se postaviti pitanje u kojem roku stečajni upravitelj mora na temelju odluke suda otvoriti poseban namjenski račun stečajnog dužnika za prihvata uplate osiguranih tražbina radnika na temelju ovoga Zakona. Naime, stečaj je poseban hitan postupak, *in extremis*, u kojem je vrijeme jedan od najznačajnijih elemenata. Vrijeme umanjuje vrijednost i što više vremena protekne u stečajnom postupku, vjerovnicima će na kraju biti dostupna manja količina novca. Shodno tomu, zakon propisuje veliki broj striktnih rokova kako bi se postupak razvijao odgovarajućim tempom, a neki od njih su propisani i novelom ZORP, primjerice, *najkasnije u roku od 15 dana po uplati osiguranih tražbina radnika stečajni upravitelj je dužan...* (čl. 31. ZORP). Ipak zakonodavac je propustio jasno definirati rok za otvaranje **posebnog namjenskog računa** stečajnoga dužnika. Ukoliko se i shvati da ZORP rok vezuje za dan donošenja odluke suda, mora se konstatirati da je formulacija koju koristi nomotehnički nedovoljno jasna. Zbog navedenog, kao jedino ispravno rješenje, trebalo bi izričito predvidjeti da se rok, za otvaranje računa, računa 15 dana od dana donošenja odluke suda. Tako bi se izbjegle nedoumice i moguća različita tumačenja roka. Nadalje, novčanom kaznom od 390,00 do 1.320,00 eura kaznit će se poslodavac koji na zahtjev Agencije ne dostavi sve podatke potrebne za provedbu postupka osiguranja tražbina u roku od 15 dana od dana primitka zahtjeva. Za navedeni prekršaj, kaznit će se stečajni upravitelj, odgovorna osoba poslodavca i fizička osoba, novčanom kaznom od 130,00 do 390,00 eura. Treba istaknuti kako stečajni upravitelj ima sklopljenu policu osiguranja od profesionalne odgovornosti, ali je pravilo da se prekršaji istom ne pokrivaju. Nadalje, mišljenja smo kako zakonodavac Novelom ZOPRA zanemaruje specifične okolnosti u kojima stečajni upravitelji obavljaju dužnost. To su broj i kvaliteta stečajnih upravitelja, odnos stečajnih sudaca i stečajnih upravitelja, naslijedene slučajeve, veliki broj blokiranih subjekata, očekivanu prosječnu stečajnu masu, zastupljenost procesa reorganizacije u odnosu na likvidaciju, stanje Fonda za pokriće troškova stečajnoga postupka, stanje arhive stečajnog dužnika *et seq.* što je do sada sve rezultiralo nedovoljnom suradnjom pojedinih stečajnih upravitelja pri dostavi dokumentacije. Poseban problem koji se prikazuje kao nesuradnja dužnika je nepostojanje uredne dokumentacije dužnika odnosno ista nije dostupna upravitelju. Ipak, tijekom prethodnoga postupka osobe ovlaštene za zastupanje dužnika po zakonu, članovi tijela dužnika, radnici dužnika i u slučaju ako im je prestala dužnost odnosno zaposlenje, te tijela javne vlasti, dužni su nakon podnošenja prijedloga za otvaranje stečajnoga postupka stečajnim tijelima, na njihov zahtjev, bez odgode, pružiti sve potrebne podatke i obavijesti. Štoviše, sud može naložiti navedenim osobama da u određenom roku predaju pisano izvješće o financijsko-gospodarskom stanju dužnika. Ako uskrate davanje ili daju netočne ili nepotpune podatke, obavijesti i izvješća odgovaraju vjerovnicima za naknadu štete koju su im prouzročili te odgovaraju kao za davanje lažnoga iskaza u postupku pred sudom (čl. 117. SZ-a). Nakon otvaranja stečajnoga postupka za navedene osobe dužnost obavješćivanja i suradnje ne prestaje.

Dužnik pojedinac je dužan sudu, stečajnom upravitelju, odboru vjerovnika, i prema nalogu suda, vjerovnicima davati sve potrebne obavijesti o okolnostima koje se odnose na postupak. Dužnik je dužan stečajnom upravitelju pomagati pri ispunjavanju njegovih zadataka, a dužan je suzdržavati se od svih radnji kojima bi se moglo otežati ispunjenje obveza. Štoviše, dužnik je dužan obavijestiti sud o svakoj nakani da se udalji iz mjesta svoga prebivališta, odnosno boravišta. Sud može dužniku zabraniti udaljavanje iz toga mjesta. I na kraju sud može odrediti dovođenja dužnika pojedinca u slučaju neodazivanja pozivu suda za saslušanje radi pribavljanja odgovarajućih obavijesti (čl. 177. i 178. SZ-a). Ako je dužnik pravna osoba, odredbe koje se odnose na dužnika pojedinca na odgovarajući se način primjenjuju na osobe ovlaštene za zastupanje dužnika po zakonu, članove nadzornoga tijela i osobno odgovorne članove dužnika ovlaštene za zastupanje. Obveze se na odgovarajući način odnose i na osobe koje su navedeno svojstvo izgubile tijekom posljednjih dviju godina prije podnošenja prijedloga za otvaranje stečajnoga postupka, radnike i prijašnje dužnikove radnike, osim onih koji su to svojstvom izgubili prije više od dvije godine prije podnošenja prijedloga za otvaranje stečajnoga postupka (čl. 180. SZ-a). Ipak prikupljeni podatci kao i postojeća praksa ukazuju na praktične probleme u provedbi navedenih zakonskih rješenja.

Naravno, problem pasivnosti upravitelja treba analizirati i iz perspektive Uredbe o kriterijima i načinu obračuna i plaćanja nagrade stečajnim upraviteljima.²⁰ Naime, odredbom čl. 5. st. 1. Uredbe propisano je da sud rješenjem utvrđuje visinu nagrade, uzimajući u obzir obujam i složenost poslova, rad stečajnoga upravitelja na ispitivanju tražbina te vrijednost unovčene stečajne mase.²¹ Pa kako se poslovi vezano za suradnju sa Agencijom uzimaju kao poslovni niske složenosti (uz konkretno opisano obrazloženje pojedinih popisanih poduzetih radnji), nerijetko na žalost isti nisu na listi prioriteta upravitelja iako su propisane kazne za njihovo neizvršavanje.

4. Umjesto zaključka

Sam zakonski tekst pruža solidan okvir u normativnom smislu. U dobrom se dijelu zakonodavac naslanja na stara rješenja sa manjim korekcijama, koje se tiču prvenstveno određenih prava i rokova za ostvarenje tih prava. Međutim, kao što je i ranije bio slučaj, sprovođenje zakona u praksi je predstavljalo izazov, a također bi moglo predstavljati prepreku efikasnosti novih zakonskih rješenja. Ovaj zakon nije, niti je u mogućnosti, donijeti neke nove institute koji bi raščistili ili dokinuli probleme provedbe (radnog) zakonodavstva. Jedina „revolucionarna“ promjena je veća materijalno pravna zaštita radnika.

Ipak, ne može se ne postaviti pitanje je li stečajna regulativa optimalno mjesto za rješavanje socijalnih pitanja? Naime, analizirajući položaj radnika, treba prihvatiti činjenicu kako veći dio hrvatskoga insolventijskoga prava, kao i insolventijska prava drugih, posebno post tranzicijskih država nisu *sedes materiae* gdje se rješava složena struktura radničkih prava. *Exempli causa*, analizirana novela ZORP-a, kao treći stup našega insolventijskog prava tek amortizira snažne udarce insolventije trgovačkih društava i ne nudi dugoročna rješenja. Naime, radnici koji imaju potraživanja prema tvrtki u kojoj su radili, a koja se našla u stečaju ili u blokadi, dobivaju mogućnost naplate dijela potraživanja izvan i prije samoga stečajnog postupka, a bez obzira na sudbinu stečajne mase. Njihova potraživanja subrogacijom preuzima Agencija. Osnivač Agencije je Republika

²⁰ NN, br. 105/15; dalje: Uredba.

²¹ Vidi čl. 94. SZ.

Hrvatska, a osnivačka prava i obveze ostvaruje Vlada Republike Hrvatske i što je najvažnije financira se iz državnoga proračuna. Predstavlja li ovakva zakonska konstrukcija dobro rješenje? Naime, ne vidi se zašto bi porezni obveznici, među kojima svakako ima i siromašnih, financirali isplatu privatnih tražbina privatnih osoba prema privatnim poslovnim subjektima. Bitno je spomenuti kako dugoročna rješenja ne nudi, po naravi stvari niti SZ, a izravni cilj predstečajnog postupka nije spašavanje radnih mjesta, već se ovaj postupak prvenstveno provodi radi uređivanja pravnoga položaja dužnika i njegova odnosa prema vjerovnicima i održavanja njegove djelatnosti (čl. 2. SZ).

Nadalje, svakako je zanimljivo pitanje knjigovodstvenog troška. Ograničavajući je čimbenik u kontekstu analize knjigovodstvenog troška nepostojanje uhodane prakse postupanja, s obzirom na to da je Novela u primjeni tek od ove godine. Zbog toga se analiza ne temelji na praktičnim problemima, već na detektiranju mogućih problema koji bi mogli izazvati otežanu praktičnu provedbu dužnosti stečajnog upravitelja. Naime, kako je zadnja novela SZ odredila kada je vođenje knjigovodstveno-računovodstvenih usluga trošak stečajnog postupka, dok je ZORP odredio da je trošak otvaranja i zatvaranja posebnog namjenskog računa trošak stečajnog postupka odnosno trošak Fonda, pitanje je što je sa knjigovodstvenim troškom odjave radnika (koji može biti znatan u situacijama kada se pojavi više desetaka radnika). **No da pojasnimo.** U postupku stečaja osim vjerovnika stečajne mase i stečajnih vjerovnika kao vjerovnici se javljaju razlučni vjerovnici i izlučni vjerovnici. Vjerovnici stečajne mase su vjerovnici čije su tražbine nastale nakon otvaranja stečajnoga postupka, po osnovi troškova stečajnoga postupka i po osnovi ostalih obveza stečajne mase. Oni ne ostvaruju svoje tražbine podnošenjem prijave stečajnom upravitelju. Obveze po osnovi troškova stečajnoga postupka i ostale obveze stečajne mase stečajni upravitelj izvršava sukladno sadržaju obveznog odnosa iz kojeg proizlaze, s tim da se troškovi stečajnog postupka namiruju prije ostalih obveza stečajne mase (čl. 155. i 156. SZ). Otvaranjem stečajnoga postupka prava tijela dužnika pravne osobe prestaju i prelaze na stečajnoga upravitelja. Otvaranjem stečajnoga postupka prava dužnika pojedinca na upravljanje i raspolaganje imovinom koja ulazi u stečajnu masu prelaze na stečajnoga upravitelja. Stečajni upravitelj dužan je u obavljanju dužnosti postupati savjesno i uredno. Pored već ranije uređenih dužnosti stečajnog upravitelja, zadnja Novela SZ 2022. određuje da stečajni upravitelj treba osobito sklopiti ugovor s ovlaštenom fizičkom ili pravnom osobom za vođenje knjigovodstveno-računovodstvenih usluga. Troškovi vođenja knjigovodstveno-računovodstvenih usluga po ugovoru, ali samo ako stečajni upravitelj podnosi godišnja financijska izvješća (čl. 155. SZ (čl. 66. ZID SZ 22)). Ipak u slučaju da se stečajni postupak otvori i istovremeno zaključi zbog toga što dužnik nema imovine, nedostatna za namirenje troškova postupka ili je neznatne vrijednosti, stečajni upravitelj nema obvezu dostavljanja godišnjih financijskih izvješća i dodatnih podataka Financijskoj agenciji (dalje: FINAi) radi javne objave i za nadzorne, statističke i druge potrebe, kao i podnošenja prijave poreza na dobit ispostavi porezne uprave (čl. 132. SZ (čl. 65. ZID SZ 22)). Daljnje novine u pogledu dužnosti stečajnog upravitelja su izvršene 2023. kroz Novelu ZORP. Pa tako u slučaju da se otvoreni stečajni postupak ne provodi nad poslodavcem koji ima zaposlene radnike, tada će stečajni upravitelj biti dužan na temelju odluke suda otvoriti **poseban namjenski račun** stečajnog dužnika za prihvata uplate osiguranih tražbina radnika (čl. 31. ZORP). Najkasnije u roku od 15 dana po uplati (prema prethodnom uređenju ovaj rok je iznosio 8 dana), stečajni upravitelj je dužan dostaviti Agenciji dokaze o izvršenoj uplati, i to izvadak o promjenama na transakcijskom računu iz kojega je vidljiv iznos i namjena uplaćenih sredstava te izvješće o primicima, porezu na dohodak i prirezu te doprinosima za obvezna osiguranja

na obrascu JOPPD potvrđenom od strane tijela državne uprave nadležnog za financije iz kojega je vidljiva poimenična isplata i namjena sredstava (čl. 31. ZORP). **Troškovi otvaranja i zatvaranja računa smatraju se troškovima stečajnog postupka** koji se namiruju iz stečajne mase, a ako stečajne mase nema, onda na teret Fonda za namirenje troškova stečajnog postupka (čl. 31. ZORP). S tim u vezi, briše se obveza Agencije da može iznimno, u slučaju kada je stečajni dužnik izgubio svojstvo pravne osobe, vršiti izravnu isplatu tražbina radniku, uz obračun i uplatu obveznog doprinosa, poreza i prireza. Mišljenja smo kako se navedena odredba nije smjela brisati jer ako se stečajni postupak otvori i istovremeno zaključi zbog toga što dužnik nema imovine, nedostatna za namirenje troškova postupka ili je neznatne vrijednosti (čl. 132. SZ), pitanje je hoće li kreditne institucije otvarati račun dužnika koji je brisan iz sudskog registra odnosno hoće li odluka suda biti dostatna za otvaranje računa. Za pretpostaviti je kako će sud radi provedbe navedene odredbe stečajnu masu upisati u sudski registar, a Ministarstvo financija – Porezna uprava će *ex officio* odrediti i dodijeliti OIB stečajnoj masi (čl. 133. SZ). Štoviše ovo rješenje ne vodi računa da je kako stečajni (građanski) postupak kao i upravni postupak osiguranja tražbine radnika u slučaju stečaj i blokade poslodavca hitan/žuran postupak. Dakle, doktrina je više puta navela kako ne postoji sveobuhvatnost pravnog sustava, jer se prema postojećem pozitivnom pravu nikad ne mogu riješiti svi slučajevi. Uvijek će postojati slučajevi koji se ne mogu podvesti pod „svoju“ normu, jer je zakonodavac takav slučaj previdio (nije previdio da će se pojaviti) ili ga je propustio (zaboravio) riješiti. U tim slučajevima treba tumačenjem dostvoriti postojeću pravnu normu kako bi bila primjenjiva, a da istodobno ne povrijedi načelo zakonitosti. Stoga ako krenemo od argumentuma analogije knjigovodstveni trošak u ZORPu ne bi trebao biti trošak stečajnog postupka odnosno trošak Fonda jer i u situaciji propisanoj odredbama temeljnog insolventijskog propisa, SZ, ako se stečajni postupak otvori i istovremeno zaključi zbog toga što dužnik nema imovine, ista je nedostatna za namirenje troškova postupka ili je neznatne vrijednosti, vođenje knjigovodstveno-računovodstvenih usluga ne predstavlja trošak stečajnog postupka.

Nadalje, kako se Novelom ZORPa brisala obveza Agencije da može iznimno, u slučaju kada je stečajni dužnik izgubio svojstvo pravne osobe, vršiti izravnu isplatu tražbina radniku, uz obračun i uplatu obveznog doprinosa, poreza i prireza, mišljenja smo kako se navedena odredba nije smjela brisati. Naime, ako se stečajni postupak otvori i istovremeno zaključi zbog toga što dužnik nema imovine, nedostatna za namirenje troškova postupka ili je neznatne vrijednosti (čl. 132. SZ), pitanje je hoće li kreditne institucije otvarati račun dužnika koji je brisan iz sudskog registra odnosno hoće li odluka suda biti dostatna za otvaranje računa. Za pretpostaviti je kako će sud radi provedbe navedene odredbe stečajnu masu upisati u sudski registar, a Ministarstvo financija – Porezna uprava će *ex officio* odrediti i dodijeliti OIB stečajnoj masi (čl. 133. SZ). Štoviše, ovo rješenje ne vodi računa da je kako stečajni (građanski) postupak kao i upravni postupak osiguranja tražbine radnika u slučaju stečaj i blokade poslodavca hitan/žuran postupak, pa je pitanje kako se ovakvim rješenjem postiže hitnost postupka? Ipak ovdje je postavlja još jedno i možda krucijalnije pitanje. Naime, sudska ingerencija u stečajnom postupku odnosno u postupku generalne ovrhe rezultat je težnji da se ostvari pravednost glede ostvarenja cilja stečajnog postupka odnosno da se dosljedno ostvari načelo jednakosti vjerovnika, koje je relativizirano postojanjem isplata redova, pa je opravdano postaviti pitanje koliko je opravdano umjesto težnje da stečajno (pravo)suđenje postane postupak u kojem sud u hitnom postupku autoritetom svojih odluka učvršćuje i sankcionira građanskopravne odnose, na njega delegiraju nesudske poslove koji bi se trebali dejudicijalizirati? Također može se postaviti i pitanje jesu

li radnici stranog poslodavca kojem je sjedište na području Europskog gospodarskog prostora u postupovnoj boljoj poziciji budući da Agencija može, dapače iznimno, njima izvršiti isplatu priznatih tražbina uz obračun i uplatu pripadajućih poreza i prireza te doprinosa za obvezna osiguranja koja se obračunavaju iz osnovice i na osnovicu (čl. 31., st. 6. ZORPa). Osim što sintagma „iznimno“ nije jasna odnosno otvara prostor za neujednačeno postupanje, nije niti u skladu sa shvaćanjima Ustavnog suda RH o kvaliteti pravnih propisa izraženim, primjerice, u odluci i rješenju broj: U-I-722/2009 od 6. travnja 2011.²² No temeljno je pitanje – je li nejednako postupanje među državljanima članica Europske unije protivno europskoj pravnoj stečevini? Odnosno je li rješenje po kojem radnici iz članica Europske unije imaju bolju postupovnu poziciju u okviru polja slobodne procjene države, odnosno je li takvo razlikovanje između domaćih radnika i radnika stranog poslodavca kojem je sjedište na području Europskog gospodarskog prostora objektivno i razumno opravdano radi ostvarenja legitimnog cilja te jesu li sredstva koja su tom prilikom primijenjena razumna i srazmjerna. Za sada nećemo ulaziti u ovo kompleksno pitanje budući utvrđivanje diskriminacije nije jednodimenzionalan i jednosmjernan proces, no za naglasiti je u slučaju da dođe do spora, kako su standardi ECHR i SEU zamišljeni kao minimalni i da države članice u praksi mogu ići i preko tih standarda, primjenjujući evolutivni princip.

Uvažavajući rečeno, iz perspektive BiH u ovoj materiji relevantno je pregovaračko polje 19. „Socijalna politika i zapošljavanje“, a zakoni koji su morali biti usvojeni, odnosno izmijenjeni, u odnosu na ovo poglavlje, su i: Zakon o radu²³ i Zakon o osiguranju potraživanja radnika u slučaju stečaja poslodavca. Štoviše, usklađivanje zakonodavstva na području zaštite radnika u slučaju stečaja poslodavca obuhvaća kako pravni tako i institucionalni okvir. Za sada su Zakoni o radu u entitetu Republike Srpske i Federacije usvojeni po hitnoj zakonodavnoj proceduri 2015., zbog čega je izostala kvalitetnija javna rasprava o mnogim pitanjima, pa i o usklađenosti novog radnog zakonodavstva sa relevantnim pravnim propisima EUa. Što se tiče Zakona o radu u Republici Srpskoj, u samom obrazloženju zakona, imajući u vidu Mišljenje Ministarstva za ekonomske odnose i regionalnu saradnju, br. 17.03-020-3063/15 od 24.12.2015., priznaje se da je zakon tek „djelomično usklađen“ sa *acquis communautaire*. Što se tiče Zakona o radu Federacije Bosne i Hercegovine, zaključak je u doktrinarnim shvaćanjima isti.²⁴ Stoga

²² (NN, br. 44/11.) »5.... zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava iz članka 3. Ustava traže da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, tj. takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi se prema njima mogli ponašati. (...) 5.1. Ustavni sud smatra nespornim da adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti te predvidjeti posljedice svojeg ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna. Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme predstavlja ‘jedan od temeljnih elemenata načela vladavine prava’ (...) i ključan je za postanak i održanje legitimiteta pravnog poretka. (...). Ustavni sud podsjeća da zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme nije samo semantički zahtjev koji traži da se odnos između njezina adresanta i adresata odvija uz što manje komunikacijske neodređenosti. Ti su zahtjevi temeljna mjerila za normativnu regulaciju svih slučajeva u kojima odgovor na pitanje iznalaženja i tumačenja mjerodavnog prava ne bi bio jednoznačan. Ustavni sud napominje da se zahtjevi za određenošću i preciznošću pravne norme moraju smatrati sastavnim dijelom načela vladavine prava na području svih grana prava jer bi njihovo zanemarivanje ugrozilo druge sastavnice načela pravne sigurnosti kao dijela načela vladavine prava, osobito zahtjeve za jedinstvenom primjenom prava te poštovanjem učinaka pravomoćnih presuda i drugih odluka tijela države i javne vlasti.

²³ Zakon o radu FBiH, Sl. novine Federacije BiH, br. 26/16 i 89/18.; Zakon o radu RS, Sl. glasnik RS, br. 1/16, 66/18, 91/21. i 119/21.

²⁴ Završni izvještaj - Analiza radnog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini sa posebnim osvrtom

analizirajući postojeću predmetnu regulativu i praksu, posebno onu koja se tiče zaštite radnika u stečaju, za očekivati je i daljnje zakone ali i intervencije u usvojene zakone o radu u entitetima radi usklađenosti cjelokupnog radno pravnog sistema BiH sa relevantnim zakonodavstvom Unije. Takva legislative, ali praksa uz nju, je nužna, da bi se u zemljama u reformi i pod izrazitim vremenskim i političkim pritiskom oživjeli zakoni, ili kako se u novije vrijeme kaže – da bi se “implementirali”.²⁵ Na taj će se način postići ujednačavanje pravne zaštite u državama članicama, državama kandidatima pa i potencijalnim kandidatima. Zahtjev za ujednačenim postupanjem u državama članicama posljedica je shvaćanja da različita pravila u različitim državama negativno utječu na funkcioniranje ujedinenoga europskog tržišta.

Bibliografija

Direktive (EU) 2019/1023 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o okvirima za preventivno restrukturiranje, otpustu duga i zabranama te o mjerama za povećanje učinkovitosti postupaka koji se odnose na restrukturiranje, nesolventnost i otpust duga i o izmjeni Direktive (EU) 2017/1132, SL L 172/18.

Kazneni zakon, NN, br. [125/11](#), [144/12](#), [56/15](#), [61/15](#), [101/17](#), [118/18](#), [126/19](#), [84/21](#).

Stečajni zakon, NN, br. 71/15, 104/17. i 36/22.

Uredba o kriterijima i načinu obračuna i plaćanja nagrade stečajnim upraviteljima NN, br. 105/15.

Zakon o osiguranju radničkih potraživanja, NN, br. 70/17 i 18/23.

Zakon o parničnom postupku, NN, br. 53/91, 91/92, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 84/08, 96/08 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 123/08, 57/11, 148/11 – pročišćeni tekst, 25/13, 89/14 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 70/19, 80/22 i 114/22, dalje: ZPP.

Zakon o radu FBiH, Sl. novine Federacije BiH, br. 26/16 i 89/18.

Zakon o radu RS, Sl. glasnik RS, br. 1/16, 66/18, 91/21. i 119/21.

Zakon o radu, NN, br. 93/14, 127/17, 98/19, 151/22.

Zakon o sportu, NN, br. 141/22.

Odluka i rješenje Ustavnog suda RH, broj: U-I-722/2009 od 6. travnja 2011, NN, br. 44/11.

Općinski sud u Rijeci, K-1137/05.

Vrhovni sud RH, broj: Revd 3379/2021-1, Zagreb, 19. srpnja 2022.

Bodul, D., Vuković, A., Novela Zakona o osiguranju potraživanja radnika u slučaju stečaja poslodavca – rješenja i dvojbe, Radno pravo, 2015., br. 10, str. 34 - 40.

Bodul, D., Vuković, A., Stečajno zakonodavstvo u tranziciji: komparativni osvrt, hrvatski izazovi i potencijalna rješenja, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 49, 2012., br. 3, str. 633-661.

Dika, M. (ur.), Sanacija i stečaj organizacija udruženog rada, Zbornik radova, Pravni fakultet i Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom, Zagreb, 1988., str. 7-38.

tom na prava žena u radnom odnosu, Vaša prava, Sarajevo, 2016.

²⁵ Detaljnije Falke, M., Community Interests: An Insolvency Objective in Transition Economies? Frankfurter Institut für Transformationsstudien, No. 01/02.

Falke, M., Community Interests: An Insolvency Objective in Transition Economies? Frankfurter Institut für Transformationsstudien, No. 01/02.

Rasmussen, R. K., An Essay on Optimal Bankruptcy rules and Social justice, University of Illinois Law Review, vol. 1, 1994., str. 1-12.

Smokvina, V., Bodul, D., Vuković, A., O načelu socijalnog postupanja u stečajnom postupku s naglaskom na prava radnika, Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij., vol. 34, 2013., br. 1, str. 525-560.

Završni izvještaj - Analiza radnog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini sa posebnim osvrtom na prava žena u radnom odnosu, Vaša prava, Sarajevo, 2016.

Dejan BODUL, PhD., Associate Professor
University of Rijeka Faculty of Law
dbodul@pravri.hr

ANALYSIS OF THE AMENDED LAW ON WORKERS' CLAIMS INSURANCE FROM 2023: TO WHAT EXTENT TO HARMONIZE THE PROTECTION OF WORKERS' RIGHTS IN CASE OF BANKRUPTCY OF THE EMPLOYER IN BOSNIA AND HERZEGOVINA WITH THE LEGAL ORDER OF THE REPUBLIC OF CROATIA?

Summary: If there is a question about which there will always be something to discuss and which will even be imposed as a source of often major, institutional, economic, and even political and legal dilemmas, then it is certainly the question of the position and protection of workers in bankruptcy proceedings. In this context, the aim of the paper is twofold. The first is to analyse the 2023 Amendment to the Law on the Insurance of Workers' Claims and the legal protection of workers, which is implemented as administrative and judicial protection, in such a way as to critically consider the relevant issues of legal protection of workers in procedures for securing workers' claims in the event of bankruptcy and employer blockade. In doing so, valid norms are analysed, bearing in mind the possible consequences of incomplete and inadequate regulation on the rights and interests of workers in the aforementioned procedures. The second goal, with regard to the current state of relations between BiH and the EU, is to analyse the legal regulations for the protection of workers in case of bankruptcy of the employer in BiH, which is undergoing a phase of examination of compliance with the legal order of the EU. In conclusion, without losing sight of some limiting factors, primarily those regarding the state structure of BiH, the direction of possible legislative intervention is proposed, which, considering the relevant European and comparative legislation, could improve the normative regulation of legal protection of workers in Bosnia and Herzegovina bankruptcy proceedings.

Key words: Croatian law, Bosnian Herzegovinian law, European regulation, transplant model.