Crna Gora
Državna revizorska institucija

DRI broj: 40116/18-023-76/22
Podgorica, 21.09.2018. godine

I Z V J E Š T A J

revizija uspjeha

EFIKASNOST SISTEMA NAPLATE PORESKOG DUGA PORESKIH OBVEZNIKA U STEČAJU I LIKVIDACIJI

Konačan izvještaj

Podgorica, septembar 2018. godine

SADRŽAJ

1. OPŠTI DIO 4

1.1. Osnov za reviziju 4
1.1.1. Pravni osnov 4
1.1.2. Razlozi za vršenje revizije 5
1.2. Cilj revizije 8
1.3. Obim i ograničenja 8
1.4. Kriterijumi revizije 9
1.5. Izvori informacije i metode prikupljanja podtaka 9
1.6. Vrijeme vršenja revizije 10

2. STEČAJ I LIKVIDACIJA 10
2.1. Zakondavni okvir 10
2.1.1. Stečaj 10
2.1.2. Likvidacija 11
2.2. Institucionalni okvir 12
2.2.1. Poreska uprava 12
2.2.2. Privredni sud 13
2.3. Ekonomska funkcija stečaja 14
2.4. Predviđeni tok postupka 15

3. NALAZI REVIZIJE 17
3.1. Mjere koje preduzima PUCG 17
3.1.1. Naplata poreskog duga prije pokretanja stečaja i likvidacije 18
3.1.1.1. Evidencije i procjena rizika 18
3.1.1.2. Preduzimanje mjera prinudne naplate 21
3.1.2. Naplata poreskog duga nakon pokretanja stečaja i likvidacije 23
3.1.2.1. Naplata poreskog duga u postupku stečaja 24
3.1.2.2. Naplata poreskog duga u postupku likvidacije 25

3.2. Analiza postupaka stečaja i likvidacije i korektivne mjere 27

4. ZAKLJUČCI 30
4.1. Mjere koje preduzima PUCG 30
4.1.1. Mjere naplate prije pokretanja stečaja i likvidacije 30
4.1.2. Mjere naplate nakon otvaranja stečaja i likvidacije 31

4.2. Analiza i korektivne mjere 32

5. OCJENA I PREPORUKE 33

6. ANEKSI

Aneks broj 1 - Kreativna računovodstvena praksa 39
Aneks broj 2 - Podaci PUCG 42
Aneks broj 3 - Pobijanje pravnih radnji 44
Aneks broj 4 - Probijanje pravne ličnosti 45

SKRAĆENICE

CROO - Centralni registar obveznika i osiguranika
CRPS – Centralni registar privrednog suda
CBCG – Centralna banka Crne Gore
MFCG – Ministarstvo finansija Crne Gore
MMF – Međunarodni monetarni fond
PSCG – Privredni sud Crne Gore
PUCG - Poreska uprava Crne Gore
ZIPICG – Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore
ZOS – Zakon o stečaju
ZDP – Zakon o privrednim društvima

1. OPŠTI DIO

1.1. Osnov za reviziju

1.1.1. Pravni osnov

Pravni osnov za vršenje revizije „Efikasnost sistema naplate poreskog duga poreskih obveznika u stečaju i likvidaciji“ sadržan je u:

- Ustavu Crne Gore, član 144 („Sl. list CG“ br. 01/07 i 38/13);
- Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji, član 4 („Sl. list RCG“ br. 28/04, 27/06, 78/06 i „Sl. list CG“ br. 17/07, 73/10, 40/11, 31/14 i 70/17);
- Godišnjem planu revizije Državne revizorske institucije, donesenom od strane Senata 14.12.2016. godine, (br. 06-23/16), i izmjenama Godišnjeg plana revizija DRI za 2017. godinu (broj 06-26/14 od 14.03.2017.godine i broj 06-49/17 od 28.04.2017.godine);
- Odluci o vršenju revizije od 06.07.2017. godine (broj 40113/17-023-1225), u sastavu: dr Branislav Radulović (rukovodilac Kolegijuma) i dr Milan Dabović (član Kolegijuma).

Revizija je izvršena u skladu sa:

- Poslovnikom Državne revizorske institucije („Sl. list CG“ br. 3/15);
- Uputstvom o metodologiji vršenja revizije uspjeha („Sl. list CG“, br. 45/17) i
- Međunarodnim standardima za vrhovne revizorske institucije (ISSAI – nivo III).

U skladu sa čl. 144 Ustava Crne Gore[1], Državna revizorska institucija Crne Gore (DRI) vrši reviziju zakonitosti i uspješnosti upravljanja državnom imovinom i obavezama, budžetima i svim finasijskim poslovima čiji su izvori finansiranja javni ili nastaju korišćenjem državne imovine.

Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji[2], čl. 5 Zakona, Institucija kroz postupak revizije **utvrđuje:**

- **uspješnost** ostvarenja ciljeva poslovanja ili ciljeva pojedinih finasijskih transakcija, programa, projekata, korišćenje ljudskih, finasijskih i drugih resursa subjekata revizije, kao i
- **efekte** ostvarenih ciljeva i rezultata u odnosu na planirane.

[1] (″Sl. list CG″, br. 38/13)
[2] ("Sl. list RCG", br. 028/04, 027/06, 078/06, Sl.list CG", br. 017/07, 073/10, 040/11 i 031/14)

1.1.2. Razlozi za vršenje revizije

Učesnici u privednom prometu, suočavaju se sa problemom otežane naplate potraživanja od privrednih društava koja zbog nelikvidnosti i nesolventnosti nijesu u mogućnosti da izvršavaju svoje finansijske obaveze.

Dio obaveza koje duguju kompanije kod kojih je zbog nelikvidnosti u toku stečajni postupak, a koje posjeduju pokretnu i nepokretnu imovinu, može biti naplaćen okončanjem istog, odnosno prodajom stečajne mase. Uglavnom se radi o dijelu teško naplativog ili potpuno nenaplativog duga od privrednih društava koja se nalaze na crnoj listi Poreske uprave, jer se nakon prodaje imovine privrednog društva u stečaju u najvećem broju slučajeva isplate samo potraživanja zaposlenih (obično u minimalnim iznosima), dok država (Poreska uprava) i povjerioci najčešće ne uspijevaju da naplate potraživanja.

Dva osnovna cilja stečaja, koji je sudski i hitan postupak, su kolektivno i srazmjerno namirenje povjerilaca i eliminisanje dužnika iz privrednog života.

Okvir za formulisanje ukupne ekonomske politike Crne Gore, pored nacionalnih krovnih dokumenata[3], predstavljaju principi politike EU, utvrđeni u dokumentu Evropa 2020 i preporuke za region zapadnog Balkana, utvrđene Strategijom 2020 za jugoistočnu Evropu. Ključne preporuke za formulisanje politike, proizašle iz procesa usaglašavanja sa principima politike u EU, odnose se na izbor mjera čijom bi primjenom Crna Gora efikasno uticala na povećanje međunarodne konkurentnosti zemlje. Relativna slabost razvoja "pametnog rasta" koji je definisan strategijom Evropa 2020. u Crnoj Gori, u poređenju sa drugim državama, naglašava potrebu fokusiranja na dalji razvoj strukturnih preduslova za međunarodnu konkurentnost. Posebnu pažnju je potrebno usmjeriti na oblasti koje su prepoznate od strane relevantnih međunarodnih institucija kao ograničavajući faktori za rast konkurentnosti crnogorske privrede: neadekvatan (nedovoljan) pristup finansijama (naročito za mala i srednja privredna društva), efikasnost javne uprave, kvalitet infrastrukture, kapacitet za kreiranje i implementaciju inovacija, obrazovanost zaposlenih.

Loš pristup finansijama je vezan za probleme investicione klime kao što je zaštita prava investitora i drugih povjerilaca (što uključuje efikasnost sudstva, kvalitet i efikasnost implementacije pravnog okvira za rješavanje sporova u privredi što je najviše vezano za naplatu potraživanja i sprovođenje postupaka stečaja), kvalitet revizije, primjena standarda finansijskog izvještavanja i njegova transparentnost.[4]

CBCG navodi da je potrebno da se kroz saradnju banaka, Centralne banke, Privredne komore, solventnih dužnika i Vlade radi na daljem ublažavanju ranjivosti u privredi, prije svega kroz implementaciju i promociju *tzv. "Podgoričkog pristupa"* za dobrovoljno vansudsko finansijsko restrukturiranje dugova ekonomski održivih privrednih subjekata kod finansijskih institucija, kao i kroz sprovođenje aktivnosti na daljem snižavanju

[3] Pravci razvoja Crne Gore 2015-2018, smjernice makroekonomske i fiskalne politike za period od 2015-2018, Program ekonomskih reformi 2016-2018 i Nacrt nacionalne strategije održivog razvoja Crne Gore do 2030. godine

[4] CBCG, Preporuke Vladi Crne Gore za ekonomsku politiku u 2017. godini, novembar 2016.g.

kamatnih stopa i loših kredita. Time bi se stvorili uslovi za "relaksaciju finansijskih dužnika i povjerilaca, podstakla privredna djelatnost, smanjili troškovi poslovanja i, u konačnom, redukovao nivo kamatnih stopa što bi, sveukupno, doprinijelo kreiranju stabilnog i stimulativnog poslovnog ambijenta".[5]

Crna Gora je prethodno preduzela intenzivne i složene procese transformacije i privatizacije cjelokupne privrede, odnosno svojinskih, obligacionih, statusno privrednih i drugih odnosa, dakle i stečajnog prava.

Očekivani pozitivni efekti svojinske transformcije su izostali zbog postojanja neadekvatnog pristupa u implementaciji zakonskih propisa i preduzetih mjera tekuće ekonomske politike.

Poseban rizik su bili postupci izdavanja garancije bankama dužniku poreskih obaveza, a pri tom ne obezbijediti kroz imovinu dužnika svoja prispjela i potencijalna u vidu garancija potraživanja i na taj način, dodatno usložavati privredni ambijent ostalim subjektima, nenamjenski trošeći budžetska sredstva i uvećavajući im poreske namete, kako bi održali budžetsku likvidnost.

Stečaj se definiše kao zakonom utvrđen postupak koji se sprovodi nad imovinom stečajnog dužnika radi kolektivnog namirenja svih povjerilaca, čiji krajnji ishod može biti prodaja imovine stečajnog dužnika (bankrot stečajnog dužnika) ili reorganizacija (nastavak rada i nakon stečaja uz usvojeni plan reorganizacije).

U uporedno-pravnoj literaturi postoje brojne definicije stečaja, ali sve upućuju na osnovni cilj stečaja – stvaranje kolektivnog mehanizma kojim bi se stečajnim povjeriocima pružila mogućnost da prepoznaju i odaberu najbolju strategiju za povrat iznosa koji im se duguju.[6]

Doprinos potpunom pravnom određenju stečaja daju i brojne međunarodne institucije kao što su OECD,[7] Svjetska banka,[8] Međunarodni monetarni fond (MMF)[9] te UNCITRAL.

Ukupan **poreski dug** na dan 31.12.2017. godine, prema podacima Poreske uprave, iznosio je 444.656.744,31€.

[5] Ibid.

[6] Raymond Azar, Z., Ziad, „Bankruptcy Policy: A Review and Critique of Bankruptcy Statutes and Practices in Fifty Countries Worldwide", Cardozo Journal of International and Comparative Law, vol. 16, 2008, no. 1, str. 282. et seq. te Claessens, S., Klapper, L. F., Bankruptcy around the World: Explanation of its Relative Use, World Bank Publicity Research Working Paper 2865., 2002.

[7] OECD, Creditor Rights in Insolvency Procedure, Sydney, November 1999. Dr. sc. Dejan Bodul: Pluralitet ciljeva stečajnog postupka Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 54, 3/2017., str. 587.- 613. 589 Svjetska banka,

[8] The World Bank Symposium, Building effective insolvency system-transcript, Washington, D.C.,1999. 10 IMF, Orderly and Effective Insolvency Procedures, Washington, DC, 1999.

[9] IMF, Orderly and Effective Insolvency Procedures, Washington, DC, 1999

Tabela broj 1- Poreski dug (prema podacima PU)

VRSTA PRIHODA	31.12.2012.	31.12.2013.	31.12.2014.	31.12.2015.	31.12.2016.	31.12.2017.
POREZI I DOPRINOSI NA DOHODAK FIZIČKIH LICA	263.954.579,29	209.850.379,26	334.749.371,31	347.604.071,52	325.997.184,95	230.221.812,12
DOBIT	19.380.167,95	24.461.249,04	24.909.371,55	28.827.062,91	26.596.219,16	24.989.264,29
PROMET NEPOKRETNOSTI	33.335.562,94	44.730.112,74	39.787.965,77	48.253.712,79	49.569.523,28	47.663.912,56
AKCIZE (DO 01.01.2015.)	20.857.996,14	23.889.217,79	20.869.757,75	0,00	0,00	0,00
PDV	84.170.603,66	118.118.203,73	107.776.642,64	135.148.603,82	138.120.950,82	116.115.228,80
KONCESIJE	14.874.075,04	21.930.950,19	17.592.026,20	20.359.606,01	19.887.220,14	16.858.327,64
OSTALO	5.424.701,41	7.193.631,28	6.239.934,30	7.495.794,13	7.432.290,86	8.808.198,90
UKUPNO	441.997.686,43	450.173.744,03	551.925.069,52	587.688.851,18	567.603.389,21	444.656.744,31

U iznos duga na dan 31.12.2017. godine **nije uračunat**:

1. Dug državnih organa ..... 87.252.722,12€;
2. Odložena plaćanja ..... 81.651.993,87€;
3. Nerealizovani preusmjeri ..... 6.303.510,28€;
4. Dug jedinica lokalne samouprave..... 93.651.814,41€;
5. **Dug obveznika u stečaju i likvidaciji..... 95.436.581,59€.**

Centralna banka Crne Gore još od sredine 2012. godine iz mjeseca u mjesec objavljuje podatke[10] u vezi sa postupkom prinudne naplate, na način što svakog mjeseca na svom sajtu ističe podatke i to: nazive pravnih lica, odnosno preduzetnika, njihove matične brojeve, iznose blokade računa i broj dana neprekidnog trajanja blokade računa. Analizirajući navedene podatke uočava **rastući trend** kako broja dužnika, tako i ukupnog iznosa duga, što, prije svega, govori o hroničnoj nelikvidnosti i nenaplaćenim potraživanjima u Crnoj Gori.

Ukupan broj privrednih subjekata[11] koji se u Centralnom registru privrednih subjekata (CRPS) vode kao aktivni, a koji u Centralnom registru transakcionih računa imaju aktivne račune na dan 31.01.2018. godine, bio je 43.012, dok je u **blokadi bilo 16.484 izvršnih dužnika**. U vrijednosnom smislu, na dan 31.01.2018. godine, ukupan iznos duga po osnovu koga je izvršeno blokiranje računa izvršnih dužnika iznosio je **576.494.358,12€.**[12]

Dana 31.01.2018. godine, u neprekidnoj blokadi do jedne godine je bilo 2.396 izvršnih dužnika čija blokada je iznosila 38.895.365,52€ što čini 6,75% ukupnog iznosa blokade, dok je duže od godinu dana bilo u blokadi 14.088 izvršnih dužnika sa iznosom blokade od 537.598.992,60€, što čini **93,25%** ukupnog iznosa blokade.[13]

---

[10] U skladu sa Zakonom o platnom prometu („Sl. list Crne Gore“, br. 62/13 i 6/14)

[11] U skladu sa Zakonom o privrednim društvima oblici obavljanja privrednih djelatnosti su privredna društva i drugi oblici određeni ovim zakonom, i to: preduzetnik, ortačko društvo (ortakluk)- "OD", komanditno društvo - "KD", akcionarsko društvo - "AD", društvo sa ograničenom odgovornošću - "DOO", dio stranog društva. U ovom izvještaju svi navedeni oblici vode se pod nazivom ,,privredni subjekti”.

[12] Unija poslodavaca Crne Gore (UPCG) je stava da je ovakvo stanje izuzetno zabrinjavajuće i da, kao takvo, povratno negativno utiče ne samo na nemogućnost naplate potraživanja na relaciji privreda-privreda i privreda-javni sektor, što dovodi do zastoja u poslovanju i njegovom planiranju, već i generalno na zaposlenost, ekonomski rast i standard građana, ali i perspektive buduće ekonomske aktivnosti u zemlji.

[13] Pokazatelji prinudne naplate, CBCG

1.2. Cilj revizije

Cilj revizije je bio da se, nakon sprovedenog postupka revizije, formulišu dokumentovani prijedlozi i preporuke za unapređenje stanja u ovoj oblasti, kako bi njihovom primjenom došlo do rasta naplate poreskih dugovanja i ispunjenja definisanih ciljeva stečaja, kao i doprinos jačanju odgovornosti i transparentnosti.

U svrhu ostvarivanja postavljenog cilja revizije bilo je potrebno dati odgovor na glavno revizorsko pitanje pitanje:

Da li sistem naplate poreskog duga poreskih obveznika u postupku stečaja i likvidacije funkcioniše efikasno?

1.3. Obim i ograničenja

U postupku vršenja revizije izvršen je pregled dokumentacije koja se odnosi na sprovođenja postupaka stečaja i likvidacije.

Ispitivanje je obuhvatilo period od 3 godine (2015, 2016 i 2017), i izvršeno je na odabranom uzorku od nekoliko predmeta u Privrednom sudu u Podgorici.

Izbor privrednih subjekata izvršen je prema sljedećim kriterijumima:

- obliku organizovanja (AD, DOO i ostalo);
- strukturi vlasništva;
- vrsti privredne djelatnosti;
- broju radnika;
- sjedištu;
- vremenu trajanja postupka;
- načinu zaključenja.

Predmetna revizija se nije bavila:

- analizom rada sudova u smislu razmatranja kvaliteta donesenih sudskih odluka i rješenja i nijesu se ispitivali uzroci lošeg poslovanja koji su privredna društva doveli do stečaja;
- efektima proisteklim iz stečajnih postupaka u smislu praćenja poslovanja preduzeća koja su kupila imovinu u stečaju.

Predmet revizije bile su mjere koje preduzima Poreska uprava, u cilju naplate poreskog duga kod obveznika, prije i nakon uvođenja stečaja.

Za potrebe vršenja revizije traženi su slijedeći podaci koji nijesu mogli biti pribavljeni iz razloga što nijedan organ ne raspolaže na taj način sistematizovanim podacima (ukupan iznos):

- knjigovodstvena vrijednost imovine u vrijeme otvaranja stečaja,
- iznos prijavljenih potraživanja, trajanje blokade žiro računa prije otvaranja stečaja,
- iznos obračunate naknade stečajnim upravnicima, stečajna masa, troškovi postupka,

- visina namirenja povjerioca 1. reda, visina namirenja povjerioca 2. reda (%), visina namirenja povjerioca 3. reda (%),
- ishodi stečajnih postupaka i broj postupaka koji su zaključeni zbog nedovoljnosti stečajne mase, zbog nedostatka stečajne mase, nakon reorganizacije i nakon unovčenja i diobe stečajne mase.

1.4. Kriterijumi revizije

U skladu sa ciljem revizije i revizorskim pitanjima postavljeni su kriterijumi revizije u odnosu na koje je data ocjena utvrđenog stanja. Kriterijumi su bili:

- Program za procjenu rizika od uvođenja stečaja i likvidacije pruža pravromene i adekvatne informacije o poreskim obveznicima;
- PUCG izradila je internu proceduru za sprovođenja mjera prinudne naplate ;
- PUCG preduzela je sve mjere prinudne naplate kod poreskih obveznika prije pokretanja stečaja i likvidacije;
- PUCG izradila je internu proceduru za postupanje sa poreskim obveznicima kod kojih je pokrenut postupak stečaja i likvidacije ;
- Centrala PUCG pruža usputstva i smjernice za postupanje PJ kod poreskih obveznika kod kojih je pokrenut postupak stečaja i likvidacije;
- PUCG preduzela je sve mjere i radnje kako bi se naplatio poreski dug od poreskih obveznika poslije pokretanja stečaja i likvidacije;
- PUCG vrši evaluaciju i analizu rezultata i preduzima odgovarajuće mjere u postupcima stečaja i likvidacije na bazi izvršenih analiza ;

1.5. Izvori informacija i metode prikupljanja podataka

Kao primaran izvor informacija u postupku revizije koristila se dokumentacija i podaci kojima raspolaže Poreska uprava i Privredni sud a koja se odnosi na sprovođenje stečajnih postupaka i postupaka likvidacije u poslednje tri godine (od Privrednog Suda je tražen pregled rada od 2002. g. do 2017. g.). Dodatan izvor informacija u postupku revizije predstavljali su godišnji izvještaji o radu i publikacije nadležnih institucija, praksa zemalja regiona, dokumenti i preporuke Evropske komisije, ocjena međunarodnih institucija Svjetske banke, MMF-a itd. Prikupljeni podaci su analizirani metodama komparativne, strukturalne i statističke analize. Metode prikupljanja informacija koje su korišćene prilikom vršenja revizije su: ocjena na bazi uzorka, pregled i analiza dokumentacije, upitnik i intervju.

Od subjekta revizije traženi su izvještaji o radu, kao i planovi i statistički podaci o sprovedenim postupcima stečaja odnosno likvidacije u 2015, 2016 i 2017. godini, interna akta koja specificiraju pravila i procedure, sprovedene analize vezane za naplatu poreskog duga od poreskih obveznika u stečaju i likvidaciji, preduzete korektivne mjere na osnovu sprovedenih analiza.

1.6. Vrijeme vršenja revizije

Predmetna revizija je izvršena u periodu od 01.10.2017. do 27.04.2018. godine. Reviziju je sproveo revizorski tim DRI, u sastavu:

- Blažo Savković, državni revizor – načelnik u Sektoru II,
- Jadranka Delibašić, državni revizor, tim lider i
- Radenko Davidović, državni revizor.

2. STEČAJ I LIKVIDACIJA

2.1. Zakonodavni okvir

U pravnom sistemu Crne Gore, od kraja 80-tih godina prošlog vijeka, oblast stečajnog prava se uređivala Zakonom o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji[14] koji zakon je bio propis donijet u državnoj zajednici čiji je dio bila i Crna Gora. Zakon o insolventnosti privrednih društava[15] je donijet kao poseban zakon Crne Gore za oblast stečaja, koji je u toku izrade i usvajanja bio, konceptualno i sadržinski, zasnovan na rješenjima iz stečajnog prava SAD[16], tako da je bio napušten sistem kontinentalnog prava, koji je bio dominantan u Zakonu o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji.

Postupak izrade predlaganja i usvajanja Zakona o stečaju[17] je značio vraćanje kontinentalnom sistemu stečajnog prava, uz izvjesno zadržavanje onih instituta i rješenja za koje se u praksi pokazalo da su kvalitetna u primjeni, a sve shodno aktuelnim zahtjevima privrednopravnih odnosa. Ovaj Zakon je sada važeći u Crnoj Gori. Osnovni prateći propisi koji predstavljaju dalju razradu određenih rješenja Zakona o stečaju su Pravilnik o bližim osnovama i mjerilima za određivanje visine naknade i nagrade za rad stečajnog upravnika[18] koje je donijelo Ministarstvo ekonomije i Pravilnik o stručnom ispitu za stečajnog upravnika[19], koji je donijelo Ministarstvo pravde.

2.1.1. Stečaj

Ciljevi sprovođenja stečajnoga postupka[20] su kolektivno namirenje povjerilaca stečajnog dužnika, ako ima imovine stečajnog dužnika za njihovo namirenje, unovčenjem te imovine i podjelom prikupljenih sredstava povjeriocima. U toku stečajnog postupka može se sprovesti reorganizacija stečajnog dužnika radi uređivanja pravnog položaja stečajnog dužnika i njegovog odnosa prema povjeriocima u cilju održavanja njegove djelatnosti. Stečajni postupak se vodi na način da se omogući ostvarivanje najveće moguće vrijednosti imovine stečajnog dužnika i najvećeg mogućeg stepena namirenja povjerilaca na najefikasniji način, u što kraćem vremenu uz najniže troškove. Stečajni postupak, nakon otvaranja, sprovodi nadležni sud i on je hitan. U

[14]"Sl. list SFRJ", br. 84/89 i "Sl. list SRJ", br. 37/93 i 28/96
[15]"Sl. list RCG" br 6/02,0/06 i 02/07
[16] anglosaksonsko pravo
[17]"Sl. list CG", br. 001/11, 053/16 i 32/18
[18]"Sl. list CG", br. 27/12
[19]"Sl. list CG", br. 63/16
[20] Član 2 Zakona o stečaju

stečajnom postupku nije dozvoljen zastoj i prekid postupka. Stečajni postupak je dvostepen, osim ako je ovim zakonom isključen pravni lijek. Stečajni razlozi su trajnija nesposobnost plaćanja ili prezaduženost. Stečajni dužnik je trajnije nesposoban za plaćanje ako ne može da odgovori svojim novčanim obavezama u roku od 45 dana od dana dospjelosti obaveze i ako je potpuno obustavio sva plaćanja u periodu od 30 dana neprekidno.

Stečajni dužnik je prezadužen ako je njegova imovina manja od njegovih obaveza, ali se neće smatrati da je dužnik prezadužen ako se prema okolnostima slučaja, kao što su raspoloživi izvori sredstava, vrsta imovine i pribavljana osiguranja, može osnovano pretpostaviti da će nastavkom poslovanja uredno ispunjavati svoje obaveze po dospijeću. Organi stečajnog postupka[21] su stečajni sudija, stečajni upravnik i odbor povjerilaca.

Postojanje razloga za otvaranje stečaja je pitanje koje u sebi sadrži pravne i činjenjične okolnosti, na osnovu kojih sud može donijeti odluku o otvaranju stečaja. Sami razlozi za otvaranje stečaja su u zakonu određeni kao stečajni razlozi ili kao predpostavka stečajnog razloga.

Iz stečajne mase prioritetno se namiruju troškovi stečajnog postupka, a po njihovom punom namirenju namiruju se obaveze stečajne mase. Stečajni povjerioci se, u zavisnosti od njihovih potraživanja, svrstavaju u isplatne redove.[22] Stečajni povjerioci nižeg isplatnog reda mogu se namiriti tek pošto se namire stečajni povjerioci višeg isplatnog reda.

Prijavljivanje potraživanja[23] vrši se podnošenjem pisane prijave stečajnom sudu. Reorganizacija se sprovodi[24] ako se time obezbjeđuje povoljnije namirenje povjerilaca u odnosu na bankrotstvo, a posebno ako postoje ekonomski opravdani uslovi za nastavak dužnikovog poslovanja. Reorganizacija se sprovodi prema planu reorganizacije koji se sačinjava u pisanoj formi. U trenutku nastupanja pravnih posljedica otvaranja stečajnog postupka, prekidaju se svi sudski i upravni postupci u odnosu na stečajnog dužnika i njegovu imovinu.[25]

2.1.2. Likvidacija

Likvidacija je jedan od načina za gašenje privrednog društva u situaciji kada je ono solventno, odnosno kada društvo ima dovoljno finansijskih sredstava za pokriće svojih obaveza.[26] Likvidaciju mogu sprovoditi kako sami vlasnici društva (ortaci, akcionari i članovi), kada je reč o dobrovoljnoj likvidaciji, ili se može sprovoditi od strane suda, u slučaju prinudne likvidacije.[27]

Zakonom o privrednim društvima[28] propisan je postupak dobrovoljne likvidacije[29] koji se može sprovesti kada akcionarsko društvo ima dovoljno

[21] Član 22 ZOS
[22] Član 54 ZOS
[23] Član 112 ZOS
[24] Član 159 ZOS
[25] Rješenje Apelacionog suda Crne Gore, Pž. br. 629/13 od 30.12.2013. godine
[26] Vid.: čl. 24 Zakona o privrednim društvima
[27] U literaturi je prisutno mišljenje da likvidacija treba da se odnosi samo na dobrovoljnu likvidaciju, odnosno na dobrovoljno gašenje preduzeća, dok se prinudna likvidacija vezuje za stečaj. Vid.: Jovan M. Ranković, Specijalni bilansi, Proinkom, Beograd 1996, 250.
[28] "Sl. list RCG", br. 006/02, Sl. list CG", br. 017/07, 080/08, 040/10, 036/11, 040/11
[29] Član 24 ZPD

finansijskih sredstava da pokrije svoje obaveze. U slučajevima kada obaveze prelaze raspoloživa finansijska sredstva ili očekivana finansijska sredstva od prodaje imovine ili stečena na drugi način, ne primjenjuju se odredbe čl. 24 i 25 ovog Zakona, već se primjenjuju odredbe zakona kojima se uređuje insolventnost privrednih društava.

Skraćeni postupak likvidacije[30] može se sprovesti ako poslije donošenja odluke o dobrovoljnoj likvidaciji svi akcionari daju na sudu ovjerene izjave da su izmirene sve obaveze društva prema povjeriocima, uključujući i obaveze prema zaposlenima. Akcionari iz stava 1 ovog člana odgovaraju neograničeno solidarno za obaveze akcionarskog društva tri godine nakon brisanja društva iz CRPS-a.

Odluku o likvidaciji društva, odbor direktora dostavlja CRPS-a, u roku od pet dana od dana donošenja odluke. Obavještenje o donošenju odluke o likvidaciji društva, CRPS-a dostavlja "Službenom listu CG" na objavljivanje, u roku od pet dana od dana prijema obavještenja. Nakon donošenja odluke o likvidaciji društva, redovna ili vanredna skupština akcionara imenuje likvidatora, koga predlaže odbor direktora, u skladu sa uslovima koje je utvrdila za njegovo imenovanje. Likvidator dostavlja obavještenje o imenovanju CRPS-a koje sadrži njegovo ime i kontakt podatke, u roku od 10 dana od njegovog imenovanja.

Sud poništava odluku o dobrovoljnoj likvidaciji društva po skraćenom postupku ako utvrdi da bi akcionari ili povjerioci bili oštećeni tom odlukom i imenuje likvidatora koji će sprovesti postupak dobrovoljne likvidacije shodno čl. 24 i 25 ovog zakona. Akcionarsko društvo koje prestaje po skraćenom postupku briše se iz CRPS-a, uz upisivanje u CRPS-a ličnih imena, jedinstvenog matičnog broja i adresa akcionara fizičkih lica, odnosno naziva, sjedišta i matičnog broja akcionara pravnih lica, s naznačenjem njihove neograničene solidarne odgovornosti za obaveze brisanog društva, u roku iz stava 2 ovog člana. Obavještenje o brisanju društva iz CRPS-a objavljuje se u "Službenom listu Crne Gore".

Likvidator podnosi predlog za pokretanje stečajnog postupka, u slučajevima propisanim zakonom kojim se uređuju privredna društva, budući da je likvidator ovlašteno lice za sprovođenje postupka tkz. dobrovoljne likvidacije, koja je propisana Zakonom o privrednim društvima. Ovaj postupak ne treba miješati sa postupkom sudske likvidacije propisane članom 158. Zakona o stečaju koji određuje: «U slučajevima kada sud naloži likvidaciju na osnovu drugih propisa, likvidacija će se sprovesti u skladu sa odredbama ovog zakona koje se odnose na stečaj.»

2.2. Institucionalni okvir

2.2.1. Poreska uprava

Poreska uprava je posmatrana sa pozicije najvećeg povjerioca javnog sektora u stečajnim postupcima. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o privrednim društvima[31], Poreska uprava je preuzela registraciju privrednih

[30] Član 24a ZPD
[31] "Sl. list CG", broj 36/11

subjekata, vođenje registra privrednih društava kao i arhivu CRPS, koji je bio osnovan pri Privrednom sudu u Podgorici.

Poreska uprava Crne Gore je organ u čijoj nadležnosti su, između ostalog i poslovi utvrđivanja pojedinačne poreske obaveze za sva pravna i fizička lica, poresku kontrolu, kao i poslovi redovne i prinudne naplate. Uloga PUCG je da u slučajevima kada poreski obveznik ne plati poresku obavezu, u trenutku njenog dospjeća, preduzme sve mjere i radnje predviđene zakonima kako bi se ista naplatila. Odgovornost PUCG je da stvori uslove, preduzme sve mjere i radnje kako bi se nastali poreski dug naplatio, kao i da prinudi poreske obveznike na poštovanje zakonom predviđenih poreskih obaveza.

U postupcima stečaja koji se pokreću i vode pred Privrednim sudom, PUCG se pojavljuje kao jedan od najvećih povjerilaca stečajnih dužnika. Uloga povjerioca u stečajnim postupcima stavlja pred PUCG odgovornost da u istim postupa u skladu sa Zakonom o stečaju. Zakon o stečaju daje pravo povjeriocu da preduzima niz mjera i radnji kako bi se potraživanja naplatila. U postupcima stečaja PUCG zastupa i Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa, međutim to ne umanjuje odgovornost PUCG ukoliko ne budu preduzete sve mjere predviđene Zakonom o stečaju za naplatu potraživanja. Ukoliko radnjama stečajnog upravnika nastane poreska obaveza, odgovornost PUCG je da preuzme mjere redovne i prinudne naplate kako bi se naplatila nastala poreska obaveza.

U postupcima dobrovoljne likvidacije, uloga i odgovornost PUCG je da isti sprovede u skladu sa Zakonom o privrednim društvima u slučaju kada poreski obveznik nema poreskih obaveza. Međutim, ukoliko poreski obveznik ima neizmirenih poreskih obaveza, PUCG je odovorna da preduzme mjere i radnje kako bi se naplatila poreska obaveza i pokrenuo krivični postupak u slučaju krivičnog djela učinjenog od strane lica koja su odgovorna.

2.2.2. Privredni sud

Stečajni postupak se u Crnoj Gori sprovodi pred stvarno nadležnim sudom na čijem se području nalazi sjedište ili prebivalište stečajnog dužnika, a shodno propisima kojima se uređuje organizacija i nadležnost sudova u Crnoj Gori. Shodno Zakonu o sudovima[32] Crna Gora nema poseban stečajni sud, već stečajne predmete rješavaju sudije Privrednog suda,[33] u čijoj su nadležnosti sporovi iz privrednopravnih odnosa između privrednih subjekata, sporovi povodom stečaja i likvidacije privrednih subjekata itd. U Crnoj Gori su ranije postojala dva Privredna suda, u Podgorici i Bijelom Polju, dok je novim Zakonom o sudovima radi racionalizacije mreže sudova, propisano da se Privredni sud osniva za teritoriju Crne Gore, sa sjedištem u Podgorici.

Privredni sud Crne Gore sudi između ostalog u prvom stepenu u sporovima: povodom stečaja i likvidacije privrednih subjekata, bez obzira na svojstvo druge stranke i bez obzira na vrijeme pokretanja spora, ukoliko zakonom nije drukčije određeno;

Privredni sud u prvom stepenu vodi postupak stečaja i likvidacije i pruža međunarodnu pravnu pomoć za pitanja iz svoje nadležnosti i vrši druge poslove propisane zakonom.

[32] "Sl. list CG", br. 011/15
[33] Čl. 17 i 18 Zakona o sudovima

2.3. Ekonomska funkcija stečaja

Institut stečaja izuzetno je važan za uredno funkcionisanje privrede, i to iz više razloga. Kroz stečaj konkurencija istiskuje neefikasne privredne subjekte s tržišta. Na taj se način povećava prosječan nivo efikasnosti preostalih privrednih subjekata, a pravna i fizička lica imaju koristi jer preostala preduzeća proizvode dobra i usluge po nižim troškovima i mogu ih prodavati po nižim cijenama.[34] Stečaj kroz proces „kreativne destrukcije" obavlja ulogu ekonomske realokacije resursa, od neprofitabilnih ka profitabilnima. Naime, neuspjeh je inherentni element procesa ekonomskog rasta.[35] Takođe, stečaj je i oblik upravljanja sukobima interesa; međusobnim interesima povjerioca, interesima dužnika i povjerioca, te državnim (društvenim) i privatnim interesima.[36]

Ex ante i ex post efikasnost stečajnog procesa su njegove podjednako važne odrednice. Ex post efikasnosti se obično pridaje veći značaj jer je usredsređena na preusmeravanje imovine dužnika u produktivne upotrebe i na najveći stepen namirenja poverilaca. Stečaj ima i važnu ex ante funkciju, jer njegovi ex post ishodi određuju ne samo podsticaje dužnika i kreditora, već i cijenu kredita i njegovu dostupnost. A dostupnost kredita i uslovi po kojima se oni odobravaju predstavljaju vrlo važan preduslov rasta preduzeća i važnu kompetitivnu prednost privreda. Iz tog razloga, kada se koncipiraju stečajni sistemi veoma se vodi računa i o ex ante aspektu efikasnosti, jer ona nije uvek kompatibilna sa ex post efikasnošću.

Ekonomski ciljevi stečaja univerzalni su i opšteprimjenjivi, nezavisno od države u kojoj se stečaj sprovodi, pravnom sistemu, specifičnostima konkretnog stečajnog dužnika, i favorizovanju pojedine strane stečajnog postupka od strane stečajnog zakona države u kojoj se stečaj sprovodi. Postoje tri temeljna cilja stečajnog postupka[37], pri čemu valja navesti kako dobar stečajni zakon implementira sva tri cilja, a ne samo jedan ili pojedina dva; 1. maksimiziranje novčane vrijednosti koja će biti podijeljena u stečajnom postupku, 2. restrukturiranje održivih privrednih subjekata i likvidacija neodrživih, te 3. očuvanje redoslijeda potraživanja prije i tokom stečaja. Iako sve zemlje moraju riješiti mnoge od istih problema prilikom kreiranja zakona o nesolventnosti, one mogu da odluče rješiti ih različito, zavisno od njihovih specifičnih potreba i prioriteta. Ono što je važno je prije svega uspostavljanje sistema koji je interno konzistentan i jak, uz obezbjeđivanje jake institucionalne infrastrukture koja osigurava efikasno sprovođenje. Iskustvo je pokazalo, da je postojanje čvrste institucionalne infrastrukture važnije nego dizajn zakona o stečaju. S obzirom da je ovaj proces dugotrajan, prioritet treba staviti na preduzimanje svih raspoloživih mjera, prije dolaska u krizu.[38]

---

[34] White, M. Economic Analysis of Corporate and Personal Bankruptcy Law. *National Bureau Of Economic Research,* (2005), str 1

[35] Buttwill, K., Wihlborg, C. (2005). The Efficiency of the Bankruptcy Process. An International Comparison, str 2

[36] Rajak, H. (2008). The Culture of Bankruptcy. UP. Omar (ur.), *International Insolvency Law*,(str.6),Ashgate Publishing Ltd.

[37] Hart, D Oliver, Different Approaches To Bankruptcy, Harvard Institute of Economic Research Paper No. 1903., September 2000., str. 3-5

[38] THE WORLD BANK PRINCIPLES FOR EFFECTIVE INSOLVENCY AND CREDITOR/DEBTOR REGIMES, dostupno na:http://pubdocs.worldbank.org/en/919511468425523509/ICR-Principles-Insolvency-Creditor-Debtor-Regimes-2016.pdf

2.4. Pregled toka postupka stečaja i likvidacije

1. U skladu sa Zakonom o platnom prometu[39] Centralna banke Crne Gore prati platežnu nesposobnost privrednih subjekata, i objavljuje podatke u vezi sa postupkom prinudne naplate na svojoj internet stranici prvog radnog dana po isteku mjeseca. Stečajni dužnik je trajnije nesposoban za plaćanje ako ne može da odgovori svojim novčanim obavezama u roku od 45 dana od dana dospjelosti obaveze i ako je potpuno obustavio sva plaćanja u periodu od 30 dana neprekidno.

2. Ukoliko je nad poreskim obveznikom pokrenut stečajni postupak, stečajni sudija donosi rješenje o otvaranju stečajnog postupka i određuje stečajnog upravnika.

3. Privredni sud po službenoj dužnosti[40] rješenje o otvaranju stečajnog postupka, istog dana kada je donijeto dostavlja stečajnom dužniku, podnosiocu predloga za otvaranje stečajnog postupka, banci kod koje stečajni dužnik ima račun, registru privrednih subjekata, organu uprave nadležnom za evidenciju nepokretnosti, registru zaloga nad pokretnim stvarima i nadležnim poreskim organima.

4. Oglas o otvaranju stečajnog postupka sačinjava stečajni sudija odmah po donošenju rješenja o otvaranju stečajnog postupka. Oglas se objavljuje na oglasnoj tabli suda i u "Službenom listu Crne Gore", a može se objaviti i u drugim domaćim i međunarodnim sredstvima javnog informisanja. Oglasi se objavljuju i na na web sajtu www.stecaj.co.me

5. Nakon dobijanja rješenja o otvaranju stečajnog postupka CRPS unosi podatake u registar o istom, nakon čega dostavlja akta CROO[41] na dalju nadležnost. Evidentiranje stečaja u CROO, preko aplikacije za registraciju (promjene/dopune podataka), vrši se unošenjem podataka o stečaju (naziv organa, datum pokretanja stečajnog postupka, broj registarskog uloška, ime i prezime i JMBG stečajnog upravnika), kao i izmjenom u samom nazivu poreskog obveznika, gdje se dodaje riječ „U STEČAJU“. Nova „izmijenjena“ rješenja (opšta, odnosno PDV registracija), uručuju se stečajnom upravniku ili licu koje on ovlasti.

6. Nakon otvaranja stečajnog postupka, Poreska uprava podnosi Privrednom sudu prijavu potraživanja, a Zaštitniku imovinsko-pravnih interesa CG dostavlja podatake sa materijalno-pravnim dokazima o iznosu i vrsti potraživanja prema stečajnom dužniku, sa stanjem na dan otvaranja stečaja.

7. Iz stečajne mase prioritetno se namiruju troškovi stečajnog postupka, a nakon toga namiruju se obaveze stečajne mase. Stečajni povjerioci, među kojima je PUCG se, u zavisnosti od njihovih potraživanja, svrstavaju u isplatne redove.

[39] "Sl. list CG", br. 62/13, 6/14
[40] Član 73 Zakon o stečaju
[41] Sektor za usluge i registraciju Poreske uprave (Odsjek za registraciju poreskih obveznika, obveznika doprinosa i osiguranika - CROO)

8. Nakon što Privredni sud rješenjem obustavi ili zaključi stečajni postupak, sprovodi se sljedeća procedura:
   - stečajni sudija donosi rješenje o obustavljanju postupka stečaja i nastavku obavljanja djelatnosti, koje stečajni upravnik/ovlašćeno lice dostavlja CROO-u, gdje se preko promjene/dopune podataka vrši ažuriranje podataka: u nazivu se briše riječ „U STEČAJU“, a u dodatak A se unosi datum rješenja o obustavljanju postupka stečaja. Novo „izmijenjeno“ rješenje uručuje se ovlašćenom licu u pravnom licu,
   - stečajni sudija donosi rješenje o zaključenju stečajnog postupka, i nakon što se isto dostavi CRPS-u, vrši se brisanje privrednog subjekta iz CRPS-a. Na osnovu akata iz CRPS-a, u CROO se vrši evidentiranje nastale promjene, odnosno vrši se prva faza prestanka opšte poreske registracije. Druga faza prestanka poreske registracije sprovodi se u nadležnoj područnoj jedinici Poreske uprave, koja je dužna da u roku od 5 radnih dana od dana prijema obavještenja od nadležnog organa za vođenje registara, izvrši promjene u CROO, odnosno da u roku od 30 dana donese rješenje o prestanku opšte poreske registracije.

9. Kod dobrovoljne likvidacije, odluku o likvidaciji društva, odbor direktora dostavlja CRPS-a, u roku od pet dana od dana donošenja odluke. U roku od sedam dana od dana održavanja vanredne skupštine akcionara, likvidator dostavlja kopiju konačnog izvještaja CRPS-a, zajedno sa zahtjevom za brisanje društva iz registra. Kod likvidacije (brisanja) privrednih subjekata, Poreska uprava nakon prijema konačnog izvještaja i zahtjeva za brisanje iz registra, sprovodi prvu faza prestanka opšte poreske registracije koja se vrši u Sektoru za usluge i registraciju - Odsjek za CROO, na osnovu akata CRPS-a. Nadležne područne jedinice Poreske uprave, nakon dobijanja podataka (akata) o brisanim društvima kod CRPS od Sektora za usluge i registraciju – Odsjeka za CROO (original akta o prestanku obavljanja djelatnosti društva), sprovode drugu fazu prestanka opšte poreske registracije. Kod prestanka registracije privrednih subjekata kao datum prestanka iz akta CRPS-a uzima se datum sticanja uslova, a ne datum brisanja. Poreska uprava briše društvo iz CRPS-a i o tome dostavlja obavještenje "Službenom listu CG" na objavljivanje.

10. Član 43 Zakona o poreskoj administraciji[42] reguliše odgovornost za obavezu pravnog lica u slučaju likvidacije ili stečaja. Poresku obavezu pravnog lica koji je u postupku likvidacije izmiruje likvidacioni upravnik iz novčanih sredstava pravnog lica, uključujući prihode od prodaje imovine. Poresku obavezu poslovne jedinice pravnog lica u likvidaciji neposredno ispunjava pravno lice čiji je dio ta jedinica. Poreska obaveza pravnog lica u stečaju izvršava se na način predviđen zakonom kojim se uređuju uslovi, način pokretanja i sprovođenja stečaja.

[42] "Sl. list RCG", br. 65/01, 80/04, 29/05 i Sl. list CG", br. 73/10, 20/11, 28/12, 8/15, 47/17

3. NALAZI REVIZIJE

U ovom poglavlju su predstavljeni nalazi revizije vezani za glavno revizorsko pitanje, tj. problem **efikasnosti naplate poreskog duga** od poreskih obveznika u postupku stečaja odnosno likvidacije**.** Ovaj problem je detaljnije analiziran kroz dva potpitanja.

Prvo potpitanje (3.1) se odnosi na mjere naplate poreskog duga poreskih obveznika u stečaju i likvidaciji od strane Poreske uprave.

Drugo potpitanje (3.2) obrađuje problem analize rezultata iz predhodno sprovedenih postupaka stečaja i likvidacije poreskih obveznika, odnosno da li se isti pravilno koriste od strane PU.

U tabelama je dat opšti pregled nalaza po kriterijumima revizije i revizijskim potpitanjima, nakon čega je svaki od specifičnih nalaza dodatno pojašnjen, i tamo gdje je to relevantno, prikazane su posljedice navedenog stanja.

3.1. Mjere naplate koje preduzima Poreska uprava CG

Kriterijumi revizije	Kriterijumi potpuno zadovoljeni	Kriterijumi gotovo u potpunosti zadovoljeni	Kriterijumi samo djelimično zadovoljeni	Kriterijumi nijesu zadovoljeni
Naplata poreskog duga prije pokretanja postupka stečaja i likvidacije				
Program za procjenu rizika od uvođenja stečaja i likvidacije pruža pravovremene i adekvatne informacije o poreskim obveznicima			•	
PUCG izradila je interno/a pravilo/a ili proceduru/e za sprovođenja mjera prinudne naplate		•		
PUCG preduzela je sve mjere prinudne naplate kod poreskih obveznika prije pokretanja stečaja i likvidacije			•	
Naplata poreskog duga u stečaju i likvidaciji				
PUCG izradila je interno/a pravilo/a ili proceduru/e za postupanje sa poreskim obveznicima kod kojih je pokrenut postupak stečaja i likvidacije				•
Centrala PUCG pruža uspustva i smjernice za postupanje PJ kod poreskih obveznika kod kojih je pokrenut postupak stečaja i likvidacije-šta treba uraditi i kada, sa definisanim vremenskim rokovima[43]		•		
PUCG preduzela je sve mjere i radnje kako bi se naplatio poreski dug od poreskih obveznika poslije pokretanja stečaja i likvidacije			•	

[43] Odnosi se samo na postupke likvidacije jer je PUCG donijela Instrukciju za postupanje prilikom dobrovoljne likvidacije po skraćenom postupku kod CRPS-a, broj: 03/1-12980/117

3.1.1. Naplata poreskog duga prije pokretanja postupka stečaja i likvidacije

Poreska uprava Crne Gore je u dosadašnjem periodu preduzimala mjere prinudne naplate poreskog duga samo na osnovu donesenih zaključaka o prinudnoj naplati iz novčanih sredstava poreskih obveznika i zaključaka o obezbeđenju poreskog potraživanja po osnovu zaloge-hipoteke. Osim novčanih sredstava predmet prinudne naplate mogu biti i novčana potraživanja poreskog obveznika, kao i nenovčana potraživanja i druga prava poreskog obveznika (roba, usluga, udio u privrednom društvu i sl.).

U cilju poboljšanja naplate poreskih potraživanja PUCG donijela je Procedure Sektora za obradu poreskih prijava i poreskih uplata[44], u okviru kojih su definisane obaveze izrade izvještaja radi **praćenja stanja poreskog duga, kao i mjera sprovođenja prinudne naplate**. Takođe, obaveza Odsjeka i Područnih jedinica je dostavljanje sljedećih izvještaja:

- Izvještaj o preduzetim mjerama naplate sa analizom ostvarenja plana naplate dospjelih a neizmirenih poreskih obaveza;
- Izvještaj o zaključcima za prinudnu naplatu i
- Izvještaj o odloženom plaćanju.

Na osnovu dostavljenih podataka od strane PUCG, sačinjeni su tabelarni prikazi o broju zaključaka o prinudnoj naplati i iznosu blokada po osnovu istih u periodu janura–decembar 2013–2017. godine, kao i broju zaključaka o obezbeđenju poreskog potraživanja putem zaloge–hipoteke i iznosu obezbjeđenja poreskog potraživanja putem zaloge–hipoteke januar–decembar 2013–2017. godine po područnim jedinicama.[45] Predmetni podaci su prikazani u Tabeli 1 i 2 /Aneks broj 2.

Shodno Zakonu o poreskoj administraciji[46] i Procedurama Sektora za obradu poreskih prijava i poreskih uplata[47], postupak prinudne naplate pokreće se kada poreski obveznik poresku obavezu nije platio prilikom podnošenja poreske prijave, odnosno kada je poresko rješenje postalo izvršno. Postupak prinudne naplate pokreće se rješenjem o prinudnoj naplati.

3.1.1.1. Evidencije i procjena rizika

- Ukupan iznos potraživanja po osnovu poreza i doprinosa za **3288** poreskih obveznika kod kojih je pokrenut postupak stečaja (u periodu od septembra 2001. godine pa do septembra 2017. godine), prema podacima PUCG iznosi **73,9 mil €.** Podaci nijesu potpuni jer za 809 od 3288 (24,6%) privrednih subjekata Poreska uprava nije iskazala iznos poreskog duga.[48] U bazi podataka koja je dostavljena od strane PUCG ne nalazi se 13 poreskih obveznika kod kojih je pokrenut stečaj od same PUCG, sa ukupnim potraživanjima u iznosu od 28.502.514,93€.

[44] Podgorica, novembar 2015. godine
[45] Izvor: Podaci dostavljeni od strane Poreske uprave Crne Gore
[46] "Sl. list RCG", br. 65/01; 80/04; 29/05) i (Sl. list CG", br. 73/10; 20/11; 028/12; 8/15 i 47/17)
[47] Podgorica, novembar 2015. godine
[48] Aneks broj 2, tabela br. 3

- Shodno podacima PUCG, od 31.12.2012. godine do 27.04.2018. godine, **zbog brisanja iz CRPS-a**, a na osnovu pravosnažnih rješenja o zaključenju stečajnog postupka, prestale su poreske obaveze u iznosu od **77.599.695,87€.**

- Revizijom je utvrđeno da podaci CRPS i podaci koje je dostavila PUCG **nijesu usaglašeni**. Naime, uvidom u bazu podataka CRPS utvrđeno je da se jedan broj poreskih obveznika kod kojih je postupak stečaja u toku ili je završen ne nalazi u podacima koji su dostavljeni od PUCG.

- Nakon obrade i poređenja podataka dostavljenih od strane PUCG i Privrednog suda utvrđeno je da postoje stečajni postupci koji se shodno evidenciji Privrednog suda vode kao aktivni, a ne nalaze se u dostavljenim podacima od strane PUCG.

- PUCG je dostavila podatke za **3967 poreskih obveznika** koji se nalaze **u postupku likvidacije** ili je postupak likvidacije završen[49]. Za jedan broj obveznika nije iskazan iznos poreskog duga.[50]

- Analizom uzorkom obuhvaćenih postupaka stečaja i likvidacije, kao i uvidom u bazu podataka CRPS-a[51], utvrđeno je da su u određnom broju slučajeva **ista lica izvršni direktori i osnivači više društava** kod kojih je postupak **stečaja i likvidacije sproveden ili je u toku**, što može biti indikator rizika od prevare kroz uvođenje stečaja i likvidacije.

U Izjašnjenju na preliminarni Izvještaj DRI (broj 03/1-15529/2-18 od 03.08.2018. g.) **Poreska uprava** navodi:

> „Poreska uprava je dana 14.02.2016. godine uputila inicijativu Ministarstvu finansija Direktoratu za poreski i carinski sistem broj 03/1-2690/1-17, sa predlozima **za izmjenu zakonske regulative**, između ostalog i **Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja**, kojom smo predložili izmjenu čl. 9 na način da se iza riječi „preko“ umjesto broja 30% stoji broj 10%. Naime, lice koje ima učešće preko 30% u kapitalu privrednog društva nad kojim je otvoren stečaj ili postupak likvidacije, koje ne izmiruje poreske obaveze, odnosno čiji su računi blokirani u postupku primudne naplate, **ne može osnovati privredno društvo** ili se registrovati za obavljanje sopstvene djelatnosti kao preduzetnik. Izmjenom navedenog člana smanjio bi se broj lica koja bi mogla osnovati novu firmu nakon uvođenja stečaja ili likvidacije.
>
> Takođe, Ministarstvu finansija uputili smo inicijativu (broj 03/1-11081/2-17 od 25.09.2017. godine), za izmjenu istog zakona, sa dopunama koje su se odnosile na izmjenu čl. 9 u dijelu zabrane za lica koja naknadno na osnovu Ugovora o prenosu udjela pristupaju privrednom subjektu kao osnivači odnosno vlasnici udjela, a već imaju učešće preko 30% (po novom predlogu 10%) u kapitalu privrednog društva nad kojim je otvoren stečaj postupak ili postupak likvidacije, koje ne izmiruje poreske obaveze, odnosno čiji su računi blokirani u postupku prinudne naplate.

[49] Podaci dostavljeni putem e-maila od strane PUCG 10.01.2018. godine
[50] Aneks broj 2, tabela br 3
[51] http://www.pretraga.crps.me:8083/Home/PrikaziSlog/3

Takođe, lica koja su bila osnovači privrednog subjekta nad kojim je pravosnažno okončan stečajni postupak ili postupak dobrovoljne likvidacije i skraćene dobrovoljne likvidacije mogu osnovati novo privredno društvo **nakon proteka roka od tri godine** od dana kad je postalo pravosnažno rješenje o zaključenju stečajnog postupka nad privrednim subjektom dostavljeno CRPS-u od strane Privrednog suda, odnosno od dana donošenja rješenja o brisanju privrednog subjekta nakon sprovedenog postupka dobrovoljne likvidacije ili skraćene dobrovoljne likvidacije.

Osnivač pravno lice koje ne izmiruje poreske obaveze, odnosno čiji su računi blokirani u postupku prinudne naplate, ne može osnovati privredno društvo, odnosno ne može naknadno na osnovu Ugovora o prenosu udjela pristupiti privrednom subjektu kao osnivač odnosno vlasnik udjela.

Zabrana osnivanja privrednog društva, odnosno prenosa udjela na osnovu Ugovora o prenosu udjela, odnosi se i na zavisna društva tog privrednog društva. Ove mjere trajaće do prestanka razloga zbog kojih su uvedene. Bitno je istaći da po postojećoj zakonskoj regulativi, Poreska uprava prije registracije provjerava ograničenja propisana čl. 9 Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja i u slučaju istih donosi rješenje o odbijanju registracije.

Posebno ističemo da je Poreska uprava dana 14.11.2017. godine Ministarstvu unutrašnjih poslova – Upravi policije dostavila Obavještenje broj 03/1-17404/2-17, o indicijama o izvršenom **krivičnom djelu** prouzrokovanja lažnog stečaja, iz člana 274 Krivičnog zakonika po okončanom stečajnom postupku kod jednog privrednog društva.

- Analizom dostavljenih podataka utvrđeno je da najveći broj privrednih subjekata kod kojih je sproveden postupak likvidacije su **društva sa ograničenom odgovornošću** ("DOO"). Društvo sa ograničenom odgovornošću mogu osnovati fizička ili pravna lica koja odgovaraju za obaveze društva do iznosa svojih uloga. Ulozi osnivača čine početni kapital društva koji ne može biti manji od 1€.
  Izražena prezaduženost jednočlanih društava sa ograničenom odgovornošću u odnosu na visinu osnovnog kapitala predstavlja indikator moguće zloupotrebe pravila o ograničenoj odgovornosti za obaveze društva.

- PUCG nema program za analizu i procjenu rizika od uvođenja stečaja i likvidacije, koji bi između ostalog trebao da definiše indikatore koji ukazuju na rizik od prevare kroz uvođenje stečaja i likvidacije, kako bi se omogućilo da se mjere naplate preduzimaju blagovremeno, dok iznos poreskog duga nije dostigao visok iznos i dok je naplata još uvijek moguća.

3.1.1.2. Preduzimanje mjera prinudne naplate

- U **poslednjih pet godina** (2013-2017), prema podacima PUCG, je pokrenut postupak stečaja kod **2317** poreskih obveznika, što predstavlja oko **70%** u odnosu na **ukupan broj stečaja** za posmatrani period (2001-2017.g.), koji iznosi **3288.**

- Poreska uprava **nije preduzimala mjere prinudne naplate** prije pokretanja stečaja **kod 1235** od 2317 poreskih obveznika (**53%**) kod kojih je pokrenut postupak stečaja u periodu od 2013. do 2017. godine.

U Izjašnjenju na preliminarni izvještaj DRI **Poreska uprava** navodi:

„Poreska uprava, shodno Zakonu o poreskoj administraciji i Procedurama naplate preduzima mjere prinudne naplate prema poreskim obveznicima za koje se utvrdi da imaju poreski dug. Međutim, dešava se da se stečajni postupak pokrene od strane trećih lica (zaposleni, povjerioci i sl.), a da poreski obveznik nema evidentiran dug u poreskom sistemu (neprijavljivanje poreskih obaveza). U tom slučaju Poreska uprava **ne može pokretati mjere naplate prije iniciranja stečajnog postupka.** Prilikom pokretanja stečajnog postupka, a nakon što se inspekcijskim nadzorom utvrde poreske obaveze, nastale iz razloga što poreski obveznik nije podnosio poreske prijave u određenom vremenskom periodu, stečajnom upravniku se u propisanom roku dostavljaju prijave potraživanja. U prilog ovoj tvrdnji stoji činjenica koja je konstatovana u Aneksu broj 2- Podaci PUCG, iz koje proizilazi da je u periodu 2013-2017 godine podnijeto 24.270 zaključaka o prinudnoj naplati, za iznos poreskog duga od 257.864.688,00€. Takođe, u istom periodu donijeto je 4.507 zaključaka o obezbjeđenju poreskog potraživanja putem zaloge-hipoteke, kojim je obezbijeđen iznos od 86.005.904,00€ poreskog potraživanja. Poreska uprava je tokom 2017. godine oglasila prodaju sedam obezbijeđenih potraživanja, ali se povodom oglasa niko nije javio za kupovinu predmetnih nepokretnosti.

Važno je naglasiti da je Poreska uprava **pokrenula inicijativu za izmjenu Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica** i usklađivanje istog sa Zakonom o radu, odnosno izmjenu čl. 46, na način da je poslodavac dužan da isplatu ličnih primanja izvrši najmanje jedanput mjesečno. Poslodavac koji na dan dospjelosti nije u mogućnosti da isplati zaradu ili je ne isplati u cjelini, dužan je da do 15-tog u mjesecu, za prethodni mjesec, u kojem je dospjela zarada za isplatu, nadležnom poreskom organu dostavi izvještaj o obračunatim porezima i doprinosima iz i na lična primanja. Postupajući na ovakav način, Poreska uprava bi imala evidentirane obaveze u sistemu za poreske obveznike svakog mjeseca, bez obzira na isplatu mjesečne zarade te bi na taj način, usljed evidentirane poreske obaveze, mogla na vrijeme da pokreće kompletne mjere naplate.“

- Kod poreskih obveznika obuhvaćenih uzorkom utvrđeno je da je PUCG, prije pokretanja postupka stečaja i likvidacije, preduzimala mjere prinudne naplate iz novčanih sredstava poreskog obveznika. Preduzete mjere prinudne naplate uglavnom nijesu dovodile do naplate poreskog duga.

- Revizijom je utvrđeno da kod pojedinih obveznika obuhvaćenih uzorkom, kod kojih je prilikom pokretanja stečaja evidentiran poreski dug na analitičkim karticama[52], u momentu pokretanja stečaja njihovi žiro-računi nijesu bili blokirani (mjera prinudne naplate) od strane PUCG.

- Analizom podataka koji su traženi od Privrednog suda utvrđeno je da u strukturi podnosilaca za pokretanje stečajnog postupka Poreska uprava učestvuje sa 1%. Prijedlog za pokretanje stečajnog postupka uglavnom podnose stečajni dužnici (77%), banke i druge kreditne institucije 10%, dok se zaposleni rijetko odlučuju na ovaj korak (2%). Analizom postupaka stečaja obuhvaćenih uzorkom, utvrđeno je da **nijedan stečajni postupak nije pokrenut zbog prijeteće platežne nesposobnosti.**

Tabela broj 2 – Podnosioci prijedloga za pokretanje stečajnog postupka

Podnosioci prijedloga za pokretanje stečajnog postupka	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Stečajni dužnici	11	151	240	207	274	301	315	284	271	264	279	377	513	550	521
Državne institucije (Poreska uprava, fondovi...)		2			1	4					1	3	2	17	10
Radnici	1	3	6	3	2	2	3	6		11	13	6	12	13	18
Banke i druge kreditne institucije	446	17	18	17	5	3		10	10	22	5	13	10	16	4
Ostali povjerioci	8	14	32	31	17	15	14	44	66	76	92	70	52	37	44
Ukupno	**466**	**187**	**296**	**258**	**299**	**325**	**332**	**344**	**347**	**373**	**390**	**469**	**589**	**633**	**597**

- Revizijom je utvrđeno da, nakon donošenja rješenja o otvaranju stečajnog postupka, PUCG je uglavnom vršila inspekcijski nadzor kako bi utvrdila tačan iznos poreske obaveze, nakon kojeg je u većini slučajeva vršena korekcija poreskih obaveza. Kod onih poreskih obveznika, kod kojih nije sproveden inspekcijski nadzor, PUCG je vršila prijavu potraživanja po osnovu evidencije sa kojom raspolaže u svom sistemu.

Dosadašnja praksa inspekcijskog nadzora odnosila se na pojedinačnu analizu poreskog obveznika od strane službenika poreskog inspektora-klasifikatora koji je sagledavao više faktora: podnesene prijave, plaćene poreske obaveze, kašnjenje u podnošenju prijava i plaćanja kao i broj zaposlenih i način plaćanja poreza i doprinosa na lična primanja.

Odjeljenje za upravljanje rizicima[53] PUCG formirano je i postoji od usvajanja novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Minstarstava finansija, tako da vremenski nije imalo priliku da definiše/redefiniše kriterijume za analizu rizika. Planirano je da se tim aktivnostima odjeljenje bavi u toku 2018. kalendarske godine.

[52] Prilikom otvaranja stečajnog postupka na zahtjev Privrednog suda CBCG dostavlja obavještenje o računima koje posjeduje poreski obveznik kod kojeg je pokrenut postupak stečaja, u nacionalnom i međunarodnom platnom prometu sa obavještenjem da li je u blokadi ili nije.

[53] Podaci dostavljeni u odgovoru PUCG e-mailom 20.02.2018 godine pod tačkom 4

3.1.2. Naplata poreskog duga nakon pokretanja stečaja i likvidacije

Prema podacima PUCG **poreski dug** privrednih subjekata u stečaju i likvidaciji na dan **31.12.2017**. godine iznosio je **95.436.581,59€,** od čega se na društva kod kojih je postupak (dobrovoljne) likvidacije završen odnosi 4.419.289,26€.

Grafik broj 1

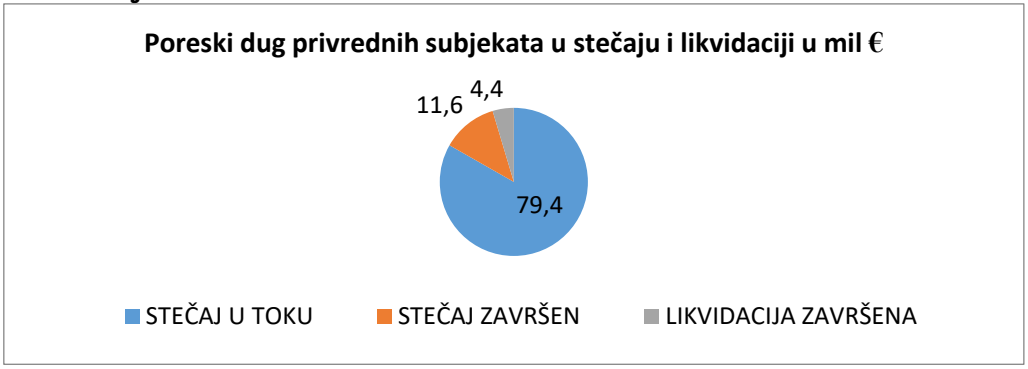


Tabela broj 3 – Poreski dug poreskih obveznika u stečaju i likvidaciji po godinama

STEČAJ/LIKVIDACIJA	31.12.2012.	31.12.2013.	31.12.2014.	31.12.2015.	31.12.2016.	31.12.2017.
DUG PORESKIH OBVEZNIKA KOD KOJIH JE U TOKU STEČAJNI POSTUPAK	91.565.786,16	119.283.602,79	129.835.173,13	106.955.377,66	77.743.021,13	79.436.175,17
DUG PORESKIH OBVEZNIKA KOD KOJIH STEČAJNI POSTUPAK ZAVRŠEN	14.062.893,05	15.377.363,90	16.248.757,69	32.668.203,68	33.217.150,81	11.581.117,16
DUG PORESKIH OBVEZNIKA KOD KOJIH ZAVRŠEN POSTUPAK DOBROVOLJNE LIKVIDACIJE	1.405.722,94	1.405.476,03	2.198.843,67	3.265.145,77	4.026.002,60	4.419.289,26
UKUPNO	107.034.402,15	136.066.442,72	148.282.774,49	142.888.727,11	114.986.174,54	**95.436.581,59**

- Ukupno **naplaćeni poreski dug** kod privrednih subjekata kod kojih je postupak stečaja sproveden u periodu **od 2013. do 2017.** godine iznosi **9.280.805,41€** i isti je naplaćen u **20** sprovedenih postupaka stečaja.[54] Prema podacima PUCG u istom periodu evidentiran je **prestanak poreske obaveze** (zbog brisanja iz CRPS-a, na osnovu pravosnažnog rješenja o zaključenju stečajnog postupka) u iznosu od **35.084.088,39€.**

- PUCG je izradila procedure Sektora za obradu poreskih prijava i poreskih uplata i Instrukciju za postupanje prilikom dobrovoljne likvidacije po skraćenom postupku kod CRPS-a,[55] kojom se jasno definiše način postupanja službenika PUCG i službenika u CRPS-a prilikom podnošenja zahtjeva za dobrovoljnju likvidaciju od strane privrednog subjekta, dok rokovi u kojima je neophodno preduzeti određene mjere (npr. vršenje inspekcijskog nadzora, podnošenje tužbe za poništenje Odluke o prestanku društva po skraćenom postupku i sl.) nijesu jasno definisani.

- Procedure za postupanje sa poreskim obveznicima kod kojih je pokrenut postupak stečaja nijesu izrađene.

[54] Podaci dostavljeni od strane PUCG 19.02.2018. godine broj: 03/1-3470/1-18
[55] Broj:03/1-12980/117 od 18.07.2017. godine

3.1.2.1. Naplata poreskog duga u postupku stečaja

- U svim stečajnim postupcima koji su obuhvaćeni uzorkom PUCG je dostavila prijavu potraživanja, i to nakon sprovođenja inspekcijskog nadzora ili uvidom u individualni analitički račun poreskog obveznika.

- U jednom postupku iz uzorka, PUCG se obratila zahjevom[56] za odlaganje ročišta za ispitivanje potraživanja iz razloga što je inspekcijski nadzor započet nakon prijema rješenja o otvaranju stečajnog postupka, što je Privredni sud usvojio i odložio ispitno ročište. Predmetnim inspekcijskim nadzorom (zapisnikom o izvršenom inspekcijskom nadzoru[57]) izvršena je ukupna korekcija poreske obaveze u iznosu od 313.362,50€, što je za 20% uvećalo ukupno prijavljeno potraživanje od strane PUCG[58].

- Revizijom je utvrđeno da je PUCG, kao povjerilac u postupcima stečaja koji se vode pred Privrednim sudom Crne Gore, od mjera koje su joj bile na raspolaganju shodno Zakonu o stečajnom postupku, u cilju bolje naplate potraživanja iz stečajne mase vršila prijavu potraživanja, dok u nijednom od postupaka obuhvaćenih uzorkom **nije vršila pobijanje pravnih radnji,** kako bi se utvrdilo da li je stečajni dužnik vršio pravne poslove sa namjerom oštećenja jednog ili više povjerilaca.

- Ukupna potraživanja PUCG kod poreskih obveznika kod kojih je završen stečajni postupak, a koji su obuhvaćeni uzorkom, iznosila su 797.021,35€, od čega je naplaćeno 0%. Analizom uzorkovanih predmeta u kojim je stečajni postupak završen, revizijom je utvrđeno da je PU uredno predala Privrednom sudu prijavu potraživanja, i da su ista priznata od strane stečajnog upravnika. Međutim, potraživanja PUCG zbog nedostatka stečajne mase nijesu mogla biti izmirena. PUCG nije uspjela da naplati svoja potraživanja iz razloga što je uglavnom ukupna imovina stečajnih dužnika bila pod hipotekom. Nad istom prioritet u naplati imali su razlučni povjerioci (banke). Imovina koja nije bila pod teretom, posle izvršene prodaje od strane stečajnih upravnika ušla je u stečajnu masu i iz iste su plaćeni troškovi stečajnog postupka.

Revizijom je utvrđeno da je PUCG u periodu od 2013. do 2017. godine podnijela Prvirednom sudu Crne Gore **16** prijedloga za pokretanje stečajnog postupka kod poreskih dužnika sa ukupnim potraživanjem u iznosu od **39.105.719,61€.**[59]

[56]St.br 259/14 od 18.09.2014. godine zahtjev broj: 03/8-3-sl od 23.10.2014. godine
[57]Broj:03/8-3-1965/1-2014 od 31.10.2014. godine
[58]Ukupno prijavljeno potraživanja iznosilo je 1.617.345,96€
[59] Prijedlog za pokretanje stečajnog postupka PUCG u petnaest slučajeva podnijela je sama, dok u jednom[59] slučaju isti podnijet od strane advokata za potrebe PUCG.

Tabela broj 4 - Broj prijedloga PUCG za pokretanje stečajnog postupka

Godina	Broj prijedloga za pokretanje stečajnog postupka	Iznos poreskog potraživanja
2013	1	1.490.120,59
2014	2	2.279.787,74
2015	2	7.844.392,60
2016	1	10.870.645,18
2017	10	16.620.773,50
Ukupno	**16**	**39.105.719,61**

- Uvidom u uzorkovane predmete, utvrđeno da na pojedinim ročištima nije bilo obezbijeđeno prisustvo lica koja zastupaju interese države. Samo u dva postupka uzetom uzorkom bio je formiran odbor povjerilaca, u kome je učestvovalo i zaposleno lice PUCG. Predsjednik odbora povjerilaca nije bilo lice koje zastupa interese države.

- U postupcima obuhvaćenim uzorkom, povjerioci čija potraživanja u toku stečajnog postupka nijesu izmirena, nakon završetka stečajnog postupka i donošenja rješenja o zaključenju istog, dostavili su zahtjeve Privrednom sudu za izdavanje potvrde da njihova potraživanja nijesu naplaćena kako bi shodno tome iskoristili mogućnost za umanjnje iznosa PDV-e obaveze.

3.1.2.2. **Naplata poreskog duga u postupku likvidacije**

Sprovedenom revizijom utvrđen je **trend rasta poreskog duga privrednih subjekata kod kojih je završen postupak likvidacije**, koji je na dan 31.12.2017. godine iznosio **4.419.289,26€.**

Grafik broj 2



- Revizijom je utvrđeno da PUCG do 18.07.2017. godine nije imala definisanu internu proceduru vezanu za postupanje sa poreskim obveznicima koji su podnijeli zahtjev za skraćeni postupak likvidacije, te je zbog nevršenja ili neblagovremenog vršenja inspekcijskog nadzora, kao i oslanjanja na **izjavu koju su poreski obveznici dali kod notara** da su izmirili poreski dug, došlo do nastanka i rasta poreskog duga po ovom osnovu.

- S obzirom da je DRI nakon vršenja kontrolne revizije koja je sprovedena u 2016. godini, ukazala na ovaj problem, Poreska uprava je sprovela niz

aktivnosti koje su vezane za evidentirani poreski dug na individualnim računima poreskih obveznika kod kojih je izvršena dobrovoljna likvidacija. Poreska uprava je 18.07.2017. godine, donijela instrukciju za postupanje prilikom dobrovoljne likvidacije kod CRPS, kojom je **preduprijeđena zloupotreba ovog člana zakona** (davanje lažnog iskaza, član 389[60]).

PUCG je u prethodnom periodu vršila analizu poreskih obveznika koji su izvršili dobrovoljnu likvidaciju u skraćenom postupku. Analiza je obuhvatila period unazad 10 godina. Analizom su izdvojeni poreski obveznici po iznosu duga tako da postoji spisak likvidiranih društava sa klasifikovanim iznosom duga, predmeti stariji od 5 godina, predmeti likvidirani poslije 15.10.2012. godine.

Posebno su izdvojeni poreski obveznici za koje postoje indicije da su izvršili krivično djelo utaje poreza i doprinosa, te će nakon pozivanja osnivača da dobrovoljno plate poreski dug, informacija o predmetnim poreskim obveznicima biti dostavljena Upravi policije na dalju nadležnost.[61] Pored toga, shodno nalogu direktora PUCG izrađena je Instrukcija za postupanje u predmetima dobrovoljne likvidacije u skraćenom postupku u slučaju kad je protekao rok od 3 godine za odgovornost osnivača.[62]

U Izjašnjenju na preliminarni izvještaj DRI **Poreska uprava** navodi:

> "Poreska uprava je u prethodnom period vršila analizu poreskih obveznika kod kojih je okončan **skraćeni postupak dobrovoljne likvidacije**, a za koje je utvrđeno postojanje poreskog duga, iako su dostavili pisane izjave pod krivičnom i materijalnom odgovornošću da su izmirili sve dospjele poreske obaveze. Kod pojedinih poreskih obveznika dug je utvrđen u postupku inspekcijskog nadzora, ali isto nije moguće učiniti u svim slučajevima zbog ograničenog broja poreskih inspektora, koji jedini mogu vršiti ovu vrstu kontrole. U slučaju utvrđivanja obaveze poreski obveznik ima rok od tri godine da istu dobrovoljno plati. U nekim slučajevima poreski obveznici nijesu bili u saznanju da imaju poreski dug, zbog čega će od strane Odsjeka za upravljanje dugom i centralizovanu prinudnu naplatu, po donijetim procedurama, biti pozvani da isti plate. U slučajevima kada poreski obveznici ne izvrše plaćanje utvrđenih obaveza nakon isteka zakonskog roka od tri godine, Poreska uprava će poslati informaciju Ministarstvu unutrašnjih poslova-Upravi policije da postoje indicije da su izvršili **krivično djelo utaje poreza i doprinosa**, na dalju nadležnost."

Shodno nalogu direktora Poreske uprave, u 2017. godini obrazovane su komisije za određene sporne oblasti u kojima su utvrđeni problemi kod obračuna i naplate poreskih obaveza a između ostalog obrazovana je i Komisija za stečajeve i likvidacije koja se sastaje dva puta mjesečno o čemu se sačinajvaju zapisnici sa zaključcima. Jednom mjesečno održava se sastanak svih predsjednika komisija kojim rukovodi direktor na kojima se analizira realizacija zaključaka.

[60] Krivični Zakonik Crne Gore ("Sl. list RCG", br. 70/03, 13/04... 44/17)
[61] Navedene aktivnosti su u toku.
[62] Od 12.02.2018. godine

- Kod uzorkovanih slučajeva likvidacije, revizijom je utvrđeno da je PUCG prije pokretanja postupka likvidacije uglavnom preduzimala mjere prinudne naplate na novčanim sredstvima. U slučajevima kad je vršen inspekcijski nadzor utvrđene su brojne nepravilnosti (nepodnošnje prijava za poreze i doprinose na i iz ličnih primanja zaposlenih, ispravke podnešenih prijava za porez na dodatu vrijednost, nevršenje uplata pazara u gotovom novcu zbog blokade računa i sl.).

- Utvrđeno je da postoje poreski obveznici (u postupku likvidacije ili je likvidacije završena) kod kojih je evidentiran poreski dug, iako isti ne postoji. Ovakvi slučajevi se odnose na situaciju kada PUCG nije sprovela rešenja o preusmjerenju sredstava pa se na analitičkoj kartici poreskog obveznika nalazi evidentiran poreski dug.

- Revizijom je utvrđeno da u jednom slučaju kod poreskog obveznika koji je u bio u postupku likvidacije, a imao je dug koji je nastao po osnovu prometa nekretnine, PUCG nije po isteku roka od 15 dana dostavila organu uprave nadležnom za upis prava u katastru nepokretnosti i održavanje katastra nepokretnosti privremenu mjeru zabrane otuđenja i opterećenja nepokretnosti radi obezbeđenja poreskog potraživanja shodno članu 290 Zakona o izvršenju i obezbeđenju[63] i članu 98 Zakona o državnom premjeru i katasrtu nepokretnosti[64].

3.2. Analiza postupaka stečaja i likvidacije i korektivne mjere

	Kriterijum potpuno zadovoljen	**Kriterijum gotovo u potpunosti zadovoljen**	**Kriterijum samo djelimično zadovoljen**	**Kriterijum nijesu zadovoljeni**
Analize, mjere i izvještaji Poreske uprave				
Evaluacija, analiza rezultata i preduzimanje odgovarajućih mjera u postupcima stečaja i likvidacije				•
Izvještavanje o rezultatima uz odgovarajuće prijedloge u pogledu mjera koje je potrebno preduzeti			•	

U cilju sprovođenja revizije DRI je od PUCG tražila podatke o izvršenim korektivnim mjerama nakon sprovedenih analiza postupaka stečaja i likvidacije kod pojedinačnih poreskih obveznika radi identifikacije nedostataka, a u cilju unapređenja budućih postupanja PUCG.[65]

[63]"Sl. list CG", br. 36/11; 28/14; 20/15; 22/17 i 76/17)
[64]"Sl. list RCG", br. 29/07 i Sl. list CG", br. 73/10; 32/11; 40/11; 43/15 i 37/17)
[65] Traženi su podaci za period od 2013 do 2015. godina

- Revizijom je utvrđeno da PUCG nije vršila analize sprovedenih postupaka stečaja i likvidacije. Pored toga, PUCG ne posjeduje informacije o prosječnom trajanju postupaka stečaja, kao ni podatke o procentu namirenja potraživanja iz stečajnih postupaka.

PUCG dostavila je podatke za određen broj[66] poreskih obveznika kod kojih su vršene analize stanja duga radi utvrđivanja osnovanosti podnošenja prijedloga za pokretanje stečajnog postupka. Prilikom izrade predmetnih analiza PUCG je u cilju utvrđivanja stanja imovine poreskog obveznika, koristila podatke Uprave za nekretnine, dok su od strane CBCG pribavljeni stanja na žiro-računima, odnosno solventnosti poreskog obveznika. Revizijom je utvrđeno da su predmetne analize sprovedene radi uvida u mogućnost poreskih obveznika da izvrše uplate poreskih obaveza shodno Zakonu o reprogramu[67] Analize su izvršene u periodu januar-februar 2017.godine. U analizama[68] se navodi iznos poreskog duga, predate prijave za PDV i OPD1, status poreskog obveznika, da li posjeduje imovinu i ukoliko posjeduje da li je pod hipotekom, kao i da li je račun poreskog obveznika u blokadi i ako jeste koliko je dana u blokadi. Na kraju se daje prijedlog mjere koja bi trebalo sprovesti.

- PUCG je **izvršila analize u 12,88%** slučajeva podnešenih **zahtjeva za likvidaciju** u periodu **2013. do 2017**. godine. Dostavljeni podaci od strane PUCG ukazuju da je nakon podnošenja zahtjeva za likvidaciju u periodu od 2013. do 2017. godine izvršena analiza 511 poreskih obveznika kako bi se utvrdilo stanje poreskog duga na individulanom analitičkom računu, odnosno utvrdilo stanje poreskog duga i nepodnošenje poreskih prijava. Međutim, analize koje su vršene shodno podnešenim zahtjevima za likvidaciju, nijesu analize o uzrocima pokretanja postupka likvidacije, sa predlozima korektivnih mjera i indentifikovanim nedostacima odnosno prednostima kako bi se isti upotrijebili u budućim postupcima.

Vlada Crne Gore na sjednici[69] od 28. jula 2016. godine usvojila je Informacije o poreskom dugu na dan 20.07.2016. godine. Dug na 20.07.2016. godine iznosio je 777.607.069,36€ i predstavljao je dug obveznika koji imaju iskazana dugovna salda na analitičkim računima. U informaciji se između ostalog navodi da se naplativim dugom ne može smatrati dug obveznika u stečaju, kao i dug obveznika kojima je prestala registracija. Poreska dugovanja ovih poreskih obveznika iznosila su:

1. Dug obveznika u stečaju 103.968.211,49€;
2. Dug pravnih lica kojima je prestala registracija 35.760.507,09€;
3. Dug fizičkih lica kojima je prestala registracija 60.284.557,26€.

[66] Analize izvršene za 60 poreskih obveznika sa ukupnim poreskim dugom od 20.653.735,30€
[67] "Sl. list CG", br. 083/16)
[68] Br: 03/01-sl od 25.01.2017.g; Br: 03/1-sl od 27.01.2017.g; Br: 03/1-sl od 02.02.2017.g; Br: 03/1-sl od 03.02.2017.g; Br: 03/1-sl od 07.02.2017.g.
[69] Zaključak Vlade broj: 08-2148 od 25.08.2016. godine

Zaključkom je zaduženo Ministarstvo finansija da, u saradnji sa drugim nadležnim organima, Vladi dostavi prijedlog mjera sistemskog rješavanja poreskog duga, kao i prijedlog za formiranje radnog tima za implementaciju mjera.

PUCG dostavila je Ministarstvu finansija - Direktoratu za poreski i carinski sistem **Prijedlog za izmjenu zakonske regulative**[70] a koje se odnose na sledeće izmjene: Zakona o poreskoj administraciji, Zakona o porezu na dodatu vrijednost, Zakona o porezu na dobit pravnih lica, Zakona o sprečavanju nelegalnog poslovanja i Pravilnika o primjeni Zakona o porezu na dodatu vrijednost.

Pored toga, uz prijedlog je dostavljena i incijativa za donošenje Pravilnika o poreskom knjigovodstvu, Pravilnika o sprovođenju unutrašnjeg nadzora i unutrašnje kontrole i Pravilnika o transfernim cijenama.

[70]Broj: 03/1-2690/1-17 od 14.02.2017. godine

4. ZAKLJUČCI

4.1. Mjere koje preduzima Poreska uprava (PUCG)

Prema podacima PUCG **poreski dug** privrednih subjekata u stečaju i likvidaciji na dan 31.12.2017. godine iznosio je **95,4 mil €,** od čega se na društva kod kojih je postupak dobrovoljne likvidacije završen odnosi 4,4 mil €.

U periodu od 31.12.2012. godine do 27.04.2018. godine, zbog brisanja iz CRPS-a, a na osnovu pravosnažnih rješenja o zaključenju stečajnog postupka, **prestale su poreske obaveze u iznosu od 77,6 mil €.** Ukupno **naplaćeni poreski dug** kod privrednih subjekata kod kojih je postupak stečaja sproveden u periodu od 2013. do 2017. godine iznosio je **9,3 mil €**.

- Prezentirani podaci osnov su za zaključivanje da naplata poreskog duga od strane Poreske uprave kod privrednih subjekata u stečaju i likvidaciji **nije u dovoljnoj mjeri efikasna.**

4.1.1. Mjere naplate prije pokretanja stečaja i likvidacije

Glavni uzrok visokog iznosa i loše naplate poreskog duga privrednih subjekata u postupku stečaja jeste **neblagovremeno pokretanje stečajnog postupka.** Postupci se, u najvećem broju slučajeva, pokreću kad je već nastupila izražena prezaduženost privrednog subjekta, posebno u odnosu na raspoloživu imovinu stečajnog dužnika.

Odlazak u stečaj privrednog subjekta sa visokim iznosom poreskog duga je posljedica nepreduzimanja, odnosno neblagovremenog preduzimanja mjera naplate od strane Poreske uprave prije pokretanja stečaja.

Preduzete mjere prije pokretanja stečaja uglavnom ne rezultiraju naplatom jer su privredni subjekti već prezaduženi i često su neblagovremene.

Poreska Uprava **nema program za analizu i procjenu rizika** od uvođenja stečaja i likvidacije, koji bi između ostalog definisao i indikatore koji ukazuju na rizik od prevare kroz uvođenje stečaja i likvidacije, kako bi se na osnovu procijenjenog rizika mjere naplate preduzimale na vrijeme, dok iznos poreskog duga nije dostigao visok iznos i dok je naplata još uvijek moguća.

Nedovoljno pouzdane i nepotpune evidencije ne omogućavaju efikasno planiranje i sprovođenje mjera naplate. Evidencije koje vode Poreska uprava, CRPS i Privredni sud **nijesu usaglašene** i ne obezbjeđuju potpune i dovoljne podatke za privredne subjekte koji se nalaze u postupku stečaja i likvidacije.

Analizom uzorkom obuhvaćenih postupaka stečaja i likvidacije po skraćenom postupku, kao i uvidom u bazu podataka CRPS-a[71], utvrđeno je da su u određnom broju slučajeva **ista lica izvršni direktori i osnivači više društava** kod kojih je postupak **stečaja i likvidacije sproveden ili je u toku**, što može biti indikator rizika od prevare kroz uvođenje stečaja i likvidacije.

[71] http://www.pretraga.crps.me:8083/Home/PrikaziSlog/3

Predmetnom revizijom je utvrđeno da najveći broj privrednih subjekata kod kojih je sproveden postupak stečaja su **jednočlana društva sa ograničenom odgovornošću** (DOO). Izražena prezaduženost jednočlanih društava sa ograničenom odgovornošću u odnosu na visinu osnovnog kapitala predstavlja indikator moguće zloupotrebe pravila o ograničenoj odgovornosti za obaveze društva.

4.1.2. Mjere naplate nakon otvaranja stečaja i likvidacije

Revizijom je utvrđeno da, nakon donošenja rješenja o otvaranju stečajnog postupka, Poreska uprava uglavnom vršila inspekcijski nadzor kako bi utvrdila tačan iznos poreske obaveze, nakon kojeg je u većini slučajeva vršena korekcija poreskih obaveza. Kod onih poreskih obveznika, kod kojih nije sproveden inspekcijski nadzor, PUCG je vršila prijavu potraživanja po osnovu evidencije sa kojom raspolaže u svom sistemu. U svim stečajnim postupcima koji su obuhvaćeni uzorkom PUCG je dostavila prijavu potraživanja, i to nakon sprovođenja inspekcijskog nadzora ili uvidom u individualni analitički račun poreskog obveznika.

PUCG, kao povjerilac u postupcima stečaja koji se vode pred Privrednim sudom Crne Gore, shodno Zakonu o stečajnom postupku, a u cilju bolje naplate potraživanja iz stečajne mase vršila je prijavu potraživanja u zakonom propisanom roku.

U strukturi podnosilaca za pokretanje stečajnog postupka Poreska uprava učestvuje sa **1%.**

- Poreska uprava uglavnom ima najveća potraživanja od dužnika u stečaju, a najmanju naplatu istih.

Nizak stepen naplate poreskog duga kod privrednih subjekata u stečaju je uzrokovan nedostatkom stečajne mase, ali u određenoj mjeri i zbog nedovoljno aktivne uloge PUCG kao povjerioca. U nijednom od postupaka obuhvaćenih uzorkom PUCG **nije koristila** institut „pobijanja pravnih radnji“, kako bi se utvrdilo da li je stečajni dužnik vršio pravne poslove sa namjerom oštećenja jednog ili više povjerilaca. PUCG nije koristila ni institut “probijanja pravne ličnosti” odnosno mogućnost naplate iz lične imovine vlasnika kompanije, u slučajevima gdje postoje indicije da je došlo do miješanja imovina (sredstava vlasnika i društva), odnosno da je vlasnik kompaniju koristio samo kao ljušturu za sopstveno bogaćenje. Na pojedinim ročištima nije bilo obezbijeđeno prisustvo lica koja zastupaju interese države.

Trend rasta poreskog duga privrednih subjekata kod kojih je **završen postupak likvidacije** po skraćenom postupku, koji je na dan 31.12.2017. godine iznosio 4.419.289,26€, je posljedica nevršenja ili neblagovremenog vršenja inspekcijskog nadzora, kao i oslanjanja na izjavu koju su poreski obveznici dali kod notara da su izmirili poreski dug.

DRI je nakon izvršene kontrolne revizije koja je sprovedena u 2016. godini ukazala na ovaj problem, nakon čega je PUCG sprovela niz aktivnosti koje su vezane za evidentirani poreski dug na individualnim računima poreskih obveznika kod kojih je izvršena dobrovoljna likvidacija.

4.2. Analiza i korektivne mjere

PUCG nije vršila analize sprovedenih postupaka stečaja i likvidacije kako bi se utvrdili uzroci visokog iznosa poreskog duga i preduzele korektivne mjere u narednom periodu. Korektivnim mjerama se uočeni nedostaci otklanjaju i one imaju za cilj da se izbjegnu problemi u postupcima stečaja i likvidacije u budućnosti. Navedeno bi trebalo da omogući blagovremeno preduzimanje mjera prinudne naplate prije pokretanja postupka stečaja i likvidacije. PUCG ne posjeduje informacije o prosječnom trajanju postupaka stečaja, kao ni podatke o procentu namirenja potraživanja iz stečajnih postupaka.

PUCG dostavila je podatke za određen broj[72] poreskih obveznika kod kojih su vršene analize stanja duga radi utvrđivanja osnovanosti podnošenja prijedloga za pokretanje stečajnog postupka. Analize su sprovedene radi uvida u mogućnost poreskih obveznika da izvrše uplate poreza shodno Zakonu o reprogramu[73] i za rezultata imaju prijedlog mjera koje bi trebalo sprovesti.

PUCG je izvršila analize u 12,88% slučajeva podnešenih zahtjeva za likvidaciju u periodu 2013. do 2017. godine. Izvršena je analiza 511 poreskih obveznika kako bi se utvrdilo stanje poreskog duga i nepodnošenje poreskih prijava. Međutim, analize koje su vršene nijesu za predmet imale uzroke sa predlozima korektivnih mjera i identifikovanim nedostacima odnosno prednostima kako bi se isti upotrijebili u budućim postupcima.

PUCG dostavila je Ministarstvu finansija - Direktoratu za poreski i carinski sistem **Prijedlog za izmjenu zakonske regulative**[74] a koje se odnose na sledeće izmjene: Zakona o poreskoj administraciji, Zakona o porezu na dodatu vrijednost, Zakona o porezu na dobit pravnih lica, Zakona o sprečavanju nelegalnog poslovanja i Pravilnika o primjeni Zakona o porezu na dodatu vrijednost. Pored toga, uz prijedlog je dostavljena i incijativa za donošenje Pravilnika o poreskom knjigovodstvu, Pravilnika o sprovođenju unutrašnjeg nadzora i unutrašnje kontrole i Pravilnika o transfernim cijenama.

Shodno nalogu direktora Poreske uprave, u 2017. godini obrazovane su komisije za određene sporne oblasti u kojima su utvrđeni problemi kod obračuna i naplate poreskih obaveza, a između ostalog obrazovana je i Komisija za stečajeve i likvidacije koja se sastaje dva puta mjesečno o čemu se sačinajvaju zapisnici sa zaključcima. Jednom mjesečno održava se sastanak svih predsjednika komisija kojim rukovodi direktor na kojima se analizira realizacija zaključaka.

[72] Analize izvršene za 60 poreskih obveznika sa ukupnim poreskim dugom od 20.653.735,30€
[73]"Sl. list CG", br. 083/16)
[74]Broj: 03/1-2690/1-17 od 14.02.2017. godine

5. OCJENA I PREPORUKE

Na bazi sprovedene revizije, utvrđenog činjeničnog stanja i izjašnjenja subjekta revizije – Poreske uprave (broj 03/1-15529/2-18 od 03.08.2018. g.), a u skladu sa čl. 44 Zakona o Državnoj revizorskoj insituciji i čl. 45 Poslovnika Državne revizorske institucije, nadležni Kolegijum DRI u sastavu: dr Branislav Radulović (senator – rukovodilac Kolegijuma) i dr Milan Dabović (predsjednik Senata – član Kolegijuma), na sjednici Kolegijuma DRI održanoj 21.09.2018. godine usvojio je:

KONAČAN IZVJEŠTAJ
o reviziji uspjeha

Efikasnost sistema naplate poreskog duga poreskih obveznika u stečaju i likvidaciji

Na osnovu sprovedene revizije DRI je utvrdila da neblagovremeno pokretanje stečajnih postupaka, uz nedovoljnost stečajne mase i nedovoljno efikasne mjere naplate prije uvođenja stečaja, za posljedicu imaju da Crna Gora gubi značajne javne prihode.

Podaci koji su prezentovani u ovom izvještaju ukazuju na podložnost stečajnog sistema na zloupotrebe i prevare kroz uvođenje stečaja, jer zaštita i integritet stečajnog sistema zavise od identifikovanja stečajne prevare i zloupotrebe i preduzimanja odgovarajućih akcija, koje izostaju.

DRI je utvrdila da ne postoji sistematski program za identifikaciju otkrivanja uobičajenih prevara visokog rizika, već se sistem oslanja na inicijativu povjerilaca i stečajnih upravnika. Poreska uprava (kao povjerilac) nedovoljno koristi pravne institute „pobijanja pravnih radnji“[75] i „probijanja pravne ličnosti“[76] i druge mjere, čijom primjenom je moguće prevarne radnje i zloupotrebe spriječiti ili otkloniti posljedice njima uzrokovane.

DRI skreće pažnju da država gubi prihode ne samo po osnovu poreza i doprinosa zbog nemogućnosti naplate, već se umanjuje i prihod od PDV-a koji bi se ostvario da je obveznik u stečaju izmirio obaveze prema drugim privrednim subjektima.

Dodatno, kao posljedica nenaplaćenog poreskog duga kroz postupak stečaja, Fond rada[77] izdvaja sredstva za socijalno zbrinjavanje radnika koji su u procesu stečaja i likvidacije ostali bez zaposlenja i čija potraživanja nijesu naplaćena.

[75] Opširnije u Aneksu broj 3
[76] Opširnije u Aneksu broj 4
[77] Fond rada u skladu sa zakonom obavlja poslove obezbjeđenja isplate neisplaćenih potraživanja zaposlenih po osnovu radnog odnosa kod poslodavca usljed stečaja, ako potraživanja nijesu isplaćena ili su djelimično isplaćena. Od osnivanja Fonda rada, zaključno sa 31.12.2017. godine, izvršena je isplata u ukupnom iznosu od 27,6 mil €.

Takođe, u slučaju kada se iz stečajne mase ne mogu namiriti troškovi stečajnog postupka, naknade za rad stečajnih upravnika i troškovi stečajnog postupka se isplaćuju iz posebno određenog fonda utvrđenog u budžetu Crne Gore.

- Državna revizorska institucija (DRI), nakon sprovedenog postupka revizije, ocijenila je da **sistem naplate poreskog duga poreskih obveznika u stečaju i likvidaciji ne funkcioniše u dovoljnoj mjeri efikasno**.

PUCG je u toku 2016. i 2017. godine preduzela niz mjera i radnji u cilju efikasnije naplate potraživanja od poreskih obveznika, što potvrđuje konstatan rast naplate poreskih obaveza. Takođe, predlaganjem izmjena postojećih i novih zakonskih i podzakonskih akata PUCG nastoji naplatiti nastali dio poreskog dug koji se smatra naplativim, kao i obezbijediti da poreski obveznici poštuju poreske obaveze u skladu sa zakonskim rješenjima. Međutim, neophodno je da PUCG preduzme efikasnije mjere, prije i u toku postupka stečaja i likvidacije, kako bi se poreski dug u što većem iznosu naplatio.

U cilju povećanja efikasnosti naplate poreskog duga privrednih subjekata u stečaju u likvidaciji, DRI daje sljedeće:

PREPORUKE

Poreska uprava Crne Gore

1. Potrebno je da PUCG obezbijedi **potpune i tačne evidencije** poreskih obveznika kod kojih je postupak stečaja i likvidacije u toku ili je završen, koje će omogućiti generisanje potrebnih podataka.

U Izjašnjenju PU se navodi: Preporuka se prihvata, ali je za realizaciju iste neophodna implementacija projekta Svjetske banke "Reforma poreske administracije", u dijelu koji se odnosi na novi informacioni sistem.

2. Preporučuje se PUCG da formira **program za analizu i procjenu rizika** od platežne nesposobnosti odnosno uvođenja stečaja i likvidacije kako bi se mjere naplate preduzimale blagovremeno, dok iznos poreskog duga nije dostigao visok iznos i dok je naplata još moguća.

U Izjašnjenju PU se navodi: Preporuka se prihvata, ali je za realizaciju iste neophodna implementacija projekta Svjetske banke „Reforme poreske administracije“, u dijelu koji se odnosi na novi informacioni sistem. Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija, koji je počeo da se primjenjuje od 30.10.2017. godine, formirano Odjeljenje za upravljanje rizicima. Za kompletnu primjenu ove preporuke i utvrđivanje platežne sposobnosti poreskog obveznika, potrebno je povezivanje sa Centralnom bankom i poslovnim bankama (Regulatorno-kreditni registar, platni

promet, stanja na računima obveznika i sl.), kako bi se mogla utvrditi platežna sposobnost, pratile blokade od strane trećih lica, prosječna stanja na računu, likvidnost i ostali parametri kojima se utvrđuje bonitet poreskog obveznika. Sve navedeno je sastavni dio projekta Svjetske banke, koji je kao takav u početnoj fazi.

3. Preporučuje se PUCG da, na osnovu izvršenih analiza i procijenjenog rizika, redovno i sistematski preduzima sve raspoložive **mjere naplate** prije pokretanja postupka stečaja.

U Izjašnjenju PU se navodi: Preporuka se prihvata – Poreska uprava je u predhodnom periodu, pored blokade računa, preuzimala i mjere naplate koje se odnose na obezbjeđenje potraživanja založnim pravom na nepokretnostima, a započeto je obezbjeđivanje potraživanja založnim pravom na pokretnim stvarima, a od 2015. godine, u kontinuitetu se preuzimaju mjere naplate iz potraživanja poreskog obveznika. U sistemu Poreske uprave urađena je aplikacija „Evidencija mjera naplate“, kako bi se na kvalitetniji način pratila realizacija mjera naplate i svi službenici naplate su u obavezi da u istu unose podatke o svim preduzetim mjerama naplate, a iste prate rukovodioci organizacionih jedinica koje se bave naplatom. Bitno je istaći da je Poreska uprava pokrenula inicijativu za donošenje Pravinka o sekundarnoj poreskoj obavezi, nakon čega je uslijedila izmjena zakonske norme, koja nije na kvalitetan način riješila primjenu ovog instituta, zbog čega je ista ponovo pokrenuta 04.06.2018. godine, dopisom broj 03/1-11269/1-18, upućenom Ministarstvu finansija, iz razloga sto nije riješeno osnovno pitanje, koje se odnosi na identifikaciju lica koja mogu odgovarati za sekundaru poresku obavezu i postupak za identifikaciju i naplatu iste.

4. Preporučuje se PUCG da **donese procedure** za postupanje sa poreskim obveznicima u stečaju i likvidaciji, odnosno kod kojih je postupak stečaja i likvidacije završen, kao i da prilagodi postojeće procedure novom Pravilniku o sistematizaciji i organizaciji radnih mjesta.

U Izjašnjenju PU se navodi: Preporuka se prihvata – Poreska uprava je donijela određene procedure za stečajeve i likvidacije, koje će u narednom periodu biti ažurirane, kao i postojeće procedure naplate.

5. Preporučuje se Centrali PUCG da shodno ovlašćenjima pruža smjernice i upustva područnim jedinicama za postupanje sa poreskim obveznicima u stečaju i likvidaciji.

U Izjašnjenju PU se navodi: Preporuka se prihvata – Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija, propisano je da Sektor za operativu u oblasti naplate, između ostalog, vrši izradu procedura za aktivnosti kancelarijske i terenske naplate, pružanje uputstava i smjernica područnim jedinicama, a da Odsjek za upravljanje dugom i centralizovanu naplatu postupa u svemu shodno nadležnostima propisanim Pravilnikom.

6. Preporučuje se PUCG da vrši **detaljnu analizu** poreskog obveznika koji ima neizmirene poreske obaveze, utvrdi da li su preduzete sve mjere prinudne naplate predviđene zakonom, da li je sprovedena inspekcijska kontrola i kada, i ako utvrdi da ne postoji mogućnost naplate potraživanja podnese Privrednom sudu prijedlog za pokretanje stečajnog postupka. Na ovaj način izbjeći će se dalje stvaranje poreske obaveze, a samim tim i duga koji nije naplativ.

U Izjašnjenju PU se navodi: Preporuka se prihvata – Poreska uprava već u postupcima iniciranja stečajeva i likvidacija po skraćenom postupku i vrši detaljnje analize poreskih obveznika.

7. Preporučuje se PUCG da u uzme aktivniju ulogu u postupcima stečaja i likvidacije, na način što će:

   7.1. Nakon podnošenja prijedloga za otvaranje postupka stečaja ili likvidacije izvršiti kontrolu poreskog obveznika;
   7.2. Aktivnije učestvovati u postupcima stečaja, i preduzimati mjere koje su na raspolaganje povjeriocima u skladu sa Zakonom o stečaju;
   7.3. Razmotriti mogućnost podnošenja plana reorganizacije ukoliko su ispunjeni uslovi predviđeni Zakonom o stečaju;

U Izjašnjenju PU se navodi: Preporuka se prihvata – Poreska uprava će, kao povjerilac, kada za to postoje razlozi propisani članom 162 Zakona o stečaju, u kojem je navedeno, „Plan reorganizacije mogu podnijeti stečajni dužnik, stečajni upravnik, razlučni povjerioci koji imaju najmanje 30% obezbjeđenih potraživanja u odnosu na ukupna potraživanja prema stečajnom dužniku, stečajni povjerioci koji imaju najmanje 30% neobezbjeđenih potraživanja u odnosu na ukupna potraživanja prema stečajnom dužniku,kao i lica koja su vlasnici najmanje 30% kapitala stečajnog dužnika“, razmotriti mogućnost podnošenja plana reorganizacije za stečajnog dužnika za kojeg procijeni da na navedeni način ima mogućnost da naplati svoja poreska potraživanja, a posebno ako postoje ekonomski opravdani uslovi za nastavak dužnikovog poslovanja.

   7.4. U slučajevima predviđenim Zakonom, preuzeti ulogu predsjednika Odbora povjerilaca i zahtijevati od stečajnog sudije i stečajnog upravnika da preduzme mjere i radnje predviđene Zakonom o stečaju;
   7.5. Voditi **internu evidenciju fizičkih lica** koja su vlasnici privrednih društava u stečaju ili su okončala postupak stečaja i likvidacije i upoređivati ga sa bazom podataka u CRPS u dijelu osvnivača novih privrednih društava, sa ciljem utvrđenja postojanja podudarnosti i frekventnosti lica koja “gase” postojeća i osnivaju nova privredna društva.

U Izjašnjenju PU se navodi**:** Preporuka se prihvata, ali je za implementaciju iste neophodna implementacija projekta „Svetske banke“, u dijelu koji se odnosi na novi informacioni sistem.

8. Preporučuje se Poreskoj upravi da, kod privrednih subjekata koji su pokrenuli postupak dobrovoljne **likvidacije po skraćenom postupku**, u svim slučajevima sprovede kontrolu i utvrdi stvarno stanje poreske obaveze, što je do sada vršeno samo u pojedinim slučajevima. Ukoliko se utvrdi da poreski obveznik ima neizmirenih poreskih obaveza, PUCG treba da pokrene postupak pred nadležnim sudom za poništenje odluke o likvidaciji.

9. Preporučuje se Poreskoj upravi Crne Gore da vrši analize okončanih postupakaka stečaja i likvidacije, na osnovu kojih bi se preduzimale odgovarajuće korektivne mjere u cilju adekvatnog postupanja u budućim postupcima stečaja i likvidacije.

U Izjašnjenju PU se navodi: Preporuka se prihvata – Poreska uprava je u toku Javne rasprave povodom Nacrta zakona o privrednim društvima, dala prigovore u vezi skraćenog postupka dobrovoljne likvidacije i dobrovoljne likvidacije, kada društvo ne mora da ima dugovanje prema povjeriocima i Poreskoj upravi, a ipak se smatra „neuspješnim privrednikom“ (koristimo termin iz uporedne prakse), pa mu se donekle treba ograničiti pravo da neograničeno osniva privredne subjekte i da ih briše, ali sto tako potrebno je imati u vidu i stvaranje biznis barijere na taj način. U uporednij praksi, a u skladu sa Direktivama EU, „neuspješnim privrednicima“ se daje „druga šansa“, ali se takođe i određuje rok u kojem „neuspješni privrednik“ može osnovati novo privredno društvo. U svakom slučaju, može se dodatno razmotriti da li da se predlaže da postoji ovo ograničenje u pogledu roka za osnivanje drugog privrednog subjekta.
Napominjemo, da je odredbama važećeg Zakona o privrednim društvima predviđeno da se likvidacija u skladu sa odredbama istog, može sprovesti kada akcionarsko društvo ima dovoljno finansijskih sredstava da pokrije svoje obaveze, te da se u slučajevima kada obaveze prelaze raspoloživa finansijska sredstva ili očekivana finansijska sredstva od prodaje imovine ili stečena na drugi način, ne primjenjuju se odredbe člana 24 i 25 ovoga zakona, već se primjenjuju odredbe zakona kojima se uređuje stečajni postupak.

Nadležni Kolegijum DRI utvrdio je da karakter nalaza u predmetnoj revizije nalaže da:

- subjekat revizije, do 30.10.2018. godine, dostave Državnoj revizorskoj instituciji **plan aktivnosti za realizaciju preporuka** koji sadrži mjere, nosioce aktivnosti i rokove.

- **subjektat revizije**, u skladu sa čl. 15 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, u roku od 6 mjeseci od dana prijema konačnog Izvještaja o reviziji **izvijesti DRI o preduzetim radnjama po izrađenim i dostavljenim preporukama.**

- se Konačan izvještaj o reviziji dostavi:
  - Vladi Crne Gore – Ministarstvu finansija;
  - Odboru za ekonomiju finansije i budžet Skupštine Crne Gore.

Podgorica, 21.09.2018. godine

Rukovodilac Kolegijuma DRI
dr Branislav Radulović

_____

senator DRI

6. ANEKSI

Aneks broj 1 – **Kreativna računovodstvena praksa kao uzrok nastanka stečaja privrednog društva**

Kreativno finansijsko izvještavanje podrazumijeva namjerno, unaprijed smišljeno manipulisanje informacijama u finansijskim izveštajima u cilju stvaranja pogrešne predstave o finansijskom položaju i uspjehu privrednog društva, sračunato na obmanjivanje pojedinih interesnih grupa, prvenstveno investitora. Kreativna računovodstvena praksa uvjek podrazumjeva neprofesionalnu i neetičku, a nerijetko i protivzakonitu primjenu računovodstvenih pravila, koja udaljavaju prikazane performanse privrednog društva od realnih ostvarenja[78]

Najčešće posledice primjene kreativnog računovodstva u poslovnoj praksi kod privrednih društava su:[79]

1. stečaj i veliki poslovni gubici privrednog društva;
2. smanjenje pouzdanosti, kvaliteta, transparentnosti i integriteta procesa finansijskog izvještavanja;
3. narušavanje integriteta i nepristrasnosti revizijske profesije, revizora i revizorskih kuća;
4. smanjenje javnog kredibiliteta i povjerenja u računovodstvenu i revizorsku profesiju;
5. ozbiljna sumnja u efikasnost revizije finansijskih izvještaja;
6. gubitak reputacije privrednog društva;
7. otežano pribavljanje kapitala u budućem periodu;
8. gubitak povjerenja investitora i drugo.

Zloupotrebe stečaja privrednog društva[80] se najčešće vrše u vidu:

Namjerno izazvanog stečaja – namjerno izazivanje stečaja privrednog društva od strane pojedinih vlasnika privrednih društava je postalo izražena pojava, jer se na taj način izbegavaju obaveze prema državi, drugim privrednim subjektima i zaposlenima, koji najčešće ostaju ne samo bez plata, nego i bez uplaćenih doprinosa za zdravstveno i socijalno osiguranje. Ovo funkcioniše najčešće po sledećem principu: vlasnik prezadužuje privredno društvo, pa zbog nemogućnosti izmirenja obaveza (dugova), imovinu tog privrednog društva (npr. mašine, opremu, vozila...) prebacuje na svoje drugo privredno društvo ili na privredno društvo u vlasništvu povezanog lica, pri čemu prvo privredno društvo sa svim dugovima prepušta stečaju. Svi oblici zloupotrebe stečaja privrednog društva, kako bi se izbeglo plaćanje obaveza prema državi, drugim privrednim subjektima i zaposlenima, po pravilu su vezani za osnivanje privrednog društva poveznih lica.

[78] (Malinić, 2009, p. 140) Malinić, D. (2009). Savremeni izazovi integralnog istraživanja kvaliteta finansijskih izveštaja. *Ekonomika preduzeća*, 57(3–4), 138–155.

[79] (Kaparavlović, 2011, p. 164–165) Kaparavlović, N. (2011). Uticaj kreativnog računovodstva na kvalitet finansijskog izveštavanja. *Ekonomski horizonti*, 13(1), 155–168.

[80] Škarić-Jovanović, K. (2011). Finansijsko izveštavanje preduzeća u bankrotstvu. *Acta economica*, 9(14), 32–36.

Lažni stečaj – za razliku od namerno izazvanog stečaja, nastaje kao posledica aktivnosti vlasnika i uprave da putem prividnog ili stvarnog smanjenja svoje imovine i prividnog zaduženja privrednog društva stvore utisak da su ispunjeni stečajni uslovi, te da se kroz proces stečaja izbegne plaćanje svih obaveza.

Da bi se označili postupci menadžera, zaposlenih ili trećih osoba koji vode ka prezentaciji željene a ne stvarne slike finansijskog i prinosnog položaja privrednog društva, u domaćoj i inostranoj, naučnoj i stručnoj literaturi se koristi više termina ili srodnih izraza [81] poput:

- **agresivno računovodstvo** (agressive accounting) – koje se primenjuje pri sastavljanju finansijskih izveštaja onda kada su izbor postupaka i primena računovodstvenih principa izvršeni tako da se ostvari željeni cilj, kao što je, na primer, iskazivanje više dobiti, nezavisno do toga da li su ili ne izabrani postupci u skladu sa propisanim pravilima;
- **upravljanje dobitkom/zaradom** (earnings management) – je manipulacija dobitkom čiji je cilj iskazivanje ciljane dobiti (dobiti koja je približno jednaka onoj koju je menadžment unapred odredio, ili onoj koja je prognozirana od strane analitičara), iako je ostvarena dobit drugačija;
- **ujednačavanje (uravnoteženje) dobitka (income smoothing**) – je manipulacija dobitkom čiji je cilj iskazivanje ujednačene dobiti u nizu sukcesivnih vremenskih perioda, na način da se tokom profitabilnih godina dobiti ne iskazuje, već se odlaže u vidu latentnih rezervi koje se razlažu u godinama kada nije ostvarena zadovoljavajuća dobit privrednog društva;
- **lažno finansijsko izveštavanje**, odnosno falsifikovanje finansijskih izveštaja (fraudulent financial reporting) – je namerno pogrešno prikazivanje, ili izostavljanje iznosa ili objašnjenja u finansijskim izveštajima privrednog društva, da bi se obmanuli korisnici finansijskih izveštaja. Brojni su motivi zbog čega se manipuliše finansijskim izveštajima privrednog društva[82] Menadžeri najčešće pribegavaju manipulativnom finansijskom izveštavanju, na primer zbog: održavanja poverenja investitora, poboljšanja poslovnih performansi, povećanja iznosa naknada (plata) ili bonusa, smanjenja poreza na dobit, ispunjenja očekivanja analitičara i zadovoljenja kreditnih zahteva.

Međunarodni standardi revizije (lažno finansijsko izveštavanje definišu kao namjeran pogrešan iskaz ili izostavljanje određenih podataka (iznosa) ili objelodanjivanja u finansijskim izveštajima, sa ciljem da se prevare korisnici finansijskih izvještaja.[83]

[81] (Škarić-Jovanović, 2006, p. 3)
[82] (Dmitrović-Šaponja, & Milutinović, 2009).
[83] (Petković, 2010, p. 22) Petković, A. (2011). Šta je zaista forenzičko računovodstvo. U: *VI Kongres računovođa i revizora Crne Gore – Finansijsko izvještavanje u funkciji unapređenja poslovnog ambijenta u Crnoj Gori.* Bečići: ISRCG, 93–107.

Rastući broj slučajeva korporativnih skandala u svijetu izazvanih kriminalnim radnjama u finansijskim izveštajima [84] doveo je do toga da velike svetske revizijske firme, poput Delloitte&Touche-a i KPMG-a, sve više pružaju i usluge forenzičke revizije, oblasti koja još nije značajnije uređena profesionalnom regulativom i standardima.

Nezavisna forenzička revizija finansijskih izvještaja je nova specijalizovana usluga u okviru nezavisne revizije finansijskih izveštaja, koja podrazumeva ugovaranje posebnog angažovanja sa revizorskim kućama i zahtijeva rad revizora sa posebnom obukom i iskustvom u sprečavanju i otkrivanju kriminalnih radnji u finansijskim izveštajima. Pri sprovođenju forenzičke revizije, revizor ne vrši verifikaciju seta finansijskih izveštaja privrednog društva za određenu poslovnu godinu već, rukovođen simptomima i nagoveštajima nezakonitog postupanja, prati trag kriminalne radnje sve do njenog korena ili početka, bez obzira na vrijeme kada je ona izvršena.

[84] (Petković, 2011, p. 99–100)

Aneks broj 2 **– Podaci PUCG**

Tabela broj 1: Broj zaključaka o prinudnoj naplati i iznosu blokada po područnim jedinicama u periodu janura – decembar 2013–2017. godine

Mjesec	2013		2014		2015		2016		2017	
	Broj zaključaka o prinudnoj naplati	Iznos blokade o prinudnoj naplati	Broj zaključaka o prinudnoj naplati	Iznos blokade o prinudnoj naplati	Broj zaključaka o prinudnoj naplati	Iznos blokade o prinudnoj naplati	Broj zaključaka o prinudnoj naplati	Iznos blokade o prinudnoj naplati	Broj zaključaka o prinudnoj naplati	Iznos blokade o prinudnoj naplati
Podgorica	858	21.612.555,61	964	9.749.471,03	735	15.805.643,28	514	29.917.170,61	2589	21.006.098,61
Nikšić	581	11.259.024,00	577	4.455.946,86	719	3.197.474,21	662	4.298.606,62	603	3.363.004,82
Budva	588	4.114.143,86	1693	15.831.550,57	1288	7.937.936,12	1494	14.202.084,94	1256	16.327.556,49
Bar	692	3.219.956,22	713	2.259.448,61	885	3.461.110,02	991	3.926.498,76	898	3.681.518,81
Herceg Novi	287	16.044.220,02	219	1.952.111,84	176	1.248.018,97	206	1.637.996,23	107	609.010,11
Bijelo Polje	350	1.896.378,27	155	1.388.593,00	160	907.462,55	190	4.213.291,83	237	2.643.187,63
Pljevla	127	823.188,48	108	291.254,97	126	3.813.586,01	78	1.927.031,56	351	1.683.877,72
Berane	334	3.560.173,82	319	1.774.374,16	336	4.426.685,89	461	2.802.131,36	643	4.595.235,56
Ukupno	**3817**	**62.529.640,28**	**4748**	**37.702.751,04**	**4425**	**40.797.917,05**	**4596**	**62.924.811,91**	**6684**	**53.909.489,75**

Tabela broj 2: Broj zaključaka o obezbeđenju poreskog potraživanja putem zaloge – hipoteke i iznosu obezbeđenja poreskog potraživanja putem zaloge – hipoteke po područnim jedinicama u periodu januar – decembar 2013–2017.godine

Mjesec	2013		2014		2015		2016		2017	
	Broj zaključaka o obezbeđenju poreskoh potraživanja putem zaloge-hipoteke	Iznos obezbeđenja poreskog potraživanja putem zaloge-hipoteke	Broj zaključaka o obezbeđenju poreskoh potraživanja putem zaloge-hipoteke	Iznos obezbeđenja poreskog potraživanja putem zaloge-hipoteke	Broj zaključaka o obezbeđenju poreskoh potraživanja putem zaloge-hipoteke	Iznos obezbeđenja poreskog potraživanja putem zaloge-hipoteke	Broj zaključaka o obezbeđenju poreskoh potraživanja putem zaloge-hipoteke	Iznos obezbeđenja poreskog potraživanja putem zaloge-hipoteke	Broj zaključaka o obezbeđenju poreskoh potraživanja putem zaloge-hipoteke	Iznos obezbeđenja poreskog potraživanja putem zaloge-hipoteke
Podgorica	353	3.646.211,87	199	4.246.478,43	267	2.093.634,08	311	7.687.019,54	204	5.399.307,45
Nikšić	64	211.727,41	74	120.838,00	56	607.212,71	32	76.744,84	21	346.743,38
Budva	261	3.379.432,00	330	9.779.010,13	500	4.920.099,41	232	5.008.033,20	137	5.678.343,85
Bar	289	2.456.078,70	216	3.136.274,43	219	1.379.159,84	124	2.127.779,45	62	319.458,14
Herceg Novi	52	13.521.705,86	70	222.166,33	33	43.156,66	126	322.452,05	14	3.299.850,72
Bijelo Polje	12	576.123,19	12	139.067,30	10	1.156.134,71	81	441.101,97	21	577.932,33
Pljevla	19	22.637,01	5	7.428,39	18	32.891,31	4	4.576,23	6	344.465,28
Berane	9	515.043,17	4	18.611,57	7	219.891,31	25	1.198.644,74	22	722.440,30
Ukupno	**1059**	**24.328.959,21**	**910**	**17.669.874,58**	**1110**	**10.452.180,03**	**935**	**16.866.352,02**	**487**	**16.688.541,45**

Tabela broj 3 – Poreski obveznici kod kojih je uveden stečaj u periodu od 2001. do 2017. godine, kao i poreski obveznici kod kojih nijesu navedena potraživanja i nijesu preduzimane mjere prinudne naplate prije pokretanja postupka stečaja u periodu 2013 – 2017. godine

Područna jedinica Poreske uprave	Broj poreskih obveznika i iznos potraživanja kod kojih je uveden stečaj u priodu 2001-2017		Broj poreskih obveznika kod kojih je uveden stečaj u periodu od 2013-2017		Broj poreskih obveznka kod kojih nije naveden iznos potraživanja u periodu od 2001-2017	Broj poreskih obvaznika kod kojih nijesu navedene preduzete mjera naplate prije pokretanja stečaja u periodu od 2013-2017
	Broj poreskih obveznika	Iznos potraživanja	Broj poreskih obveznika	Iznos potraživanja	Broj poreskih obveznika	Broj poreskih obveznika
1. PJ Berane	**100**	**1.134.220,70**	**58**	**685.273,94**	**24**	**23**
1.1. Andrijevica	2	-	1	-	2	1
1.2. Berane	74	767.860,29	40	569.996,66	14	12
1.3. Plav	10	86.774,05	7	28.475,69	4	5
1.4. Rožaje	14	279.586,36	10	86.801,59	4	5
2. PJ Bar	**466**	**6.531.760,91**	**352**	**3.500.619,24**	**64**	**188**
2.1. Bar	228	4.796.455,39	173	2.077.960,35	33	115
2.2. Ulcinj	238	1.735.305,52	179	1.422.658,89	31	73
3. PJ Bijelo Polje	**186**	**5.828.533,71**	**123**	**4.684.341,15**	**25**	**48**
3.1. Bijelo Polje	146	5.105.061,06	99	4.441.150,33	18	34
3.2. Mojkovac	16	84.147,51	7	63.660,67	2	6
3.3. Kolašin	24	639.325,14	17	179.530,15	5	8
4. P.J. Budva	**366**	**20.386.397,08**	**272**	**18.723.073,44**	**82**	**178**
4.1. Budva	236	18.760.383,34	167	17.246.597,14	56	121
4.2. Tivat	49	511.481,20	36	469.650,31	9	16
4.3. Kotor	81	1.114.532,54	69	1.006.825,99	17	41
5. P.J. Herceg Novi	**121**	**3.541.043,93**	**93**	**3.428.208,35**	**16**	**23**
5.1. Herceg Novi	121	3.541.043,93	93	3.428.208,35	16	23
6. P.J. Niksic	**271**	**7.699.747,65**	**191**	**4.228.069,49**	**51**	**72**
6.1. Nikšić	252	7.556.180,20	180	4.208.843,42	43	62
6.2. Šavnik	7	4.318,19	4	4.318,19	6	4
6.3. Plužine	12	139.249,26	7	14.907,88	2	6
7. P.J. Pljevlja	**18**	**121.849,25**	**11**	**121.288,60**	**7**	-
7.1. Pljevlja	12	45.368,06	6	44.807,54	6	Podaci nijesu dostavljeni
7.2. Žabljak	6	76.481,19	5	76.481,06	1	Podaci nijesu dostavljeni
8.P.J. Podgorica	**1760**	**28.664.334,67**	**1217**	**20.406.900,80**	**540**	**703**
8.1. Podgorica	1625	27.585.002,33	1117	19.415.056,17	507	624
8.2. Danilovgrad	75	679.214,68	54	638.847,24	19	41
8.3. Cetinje	60	400.117,66	46	352.997,39	14	38
Ukupno	**3288**	**73.907.887,90**	**2317**	**55.777.775,01**	**809**	**1235**

Aneks broj 3 - **Pobijanje pravnih radnji stečajnog dužnika**

Revizijom je utvrđeno da Poreska uprava u postupcima stečaja koji su analizirani za porebe revizije nijesu koristili institut "pobijanja pravnih radnji".

Kada je u pitanju pobijanje pravnih poslova, odnosno pravnih radnji stečajnog dužnika, ako su ispunjeni uslovi za pobijanje, pravni posao ili pravna radnja ostaje punovažna, ali gubi pravnu snagu prema stečajnoj masi.[85]

Pobijanje pravnih radnji u stečajnom postupku je institut obligacionog prava prilagođen potrebama stečaja kao pojma i pojave. Osmišljen sa idejom da pruži dodatno obezbjeđenje povjeriocu da će njegovo potraživanje biti naplaćeno, a putem pobijanja onih zakonom navedenih pravnih radnji dužnika koje su naplatu učinile malo vjerovatnom ili nemogućom, institut naročito u posebnoj formi primene u stečajnom postupku zahtjeva viši stepen pažnje i upotrebe. DRI ukazuje na prikaz instituta koji smatra korisnim, ali nedovoljno upotrebljenim u praksi. Analizirajući pravni institut pobijanja pravnih radnji, kroz uzorkovane predmete i praksu Privrednog suda zaključuje se da je ovaj pravni institut teorijski veoma koncizno konstruisan i vješto pretočen u kvalitetan zakonski propis, ali ovom pravnom mehanizmu fali primjena u praksi, uz gubitak po efikasnost stečajnog postupka, s obzirom na neoptimalno ostvarenje cilja stečaja u pogledu obima namirenja povjerilaca.

Za pobijanje u stečaju potrebna je ispunjenost sljedećih uslova - postojanje namjere stečajnog dužnika za oštećenje jednog ili više povjerilaca, da je saugovarač stečajnog dužnika znao da stečajnom dužniku prijeti nesposobnost plaćanja i da se radnjom (ugovorom) oštećuju povjerioci.[86]
Tužbom u sporu zahtijeva se da se utvrdi da je ugovor o prenosu prava svojine na nepokretnostima zaključen između tuženih bez pravnog dejstva prema stečanoj masi i svim povjeriocima i da se naloži tuženima da vrate u stečajnu masu nepokretnosti koje su bile predmet ugovora. Radi se o pobojnoj tužbi. Pobijanje u stečaju regulisano je odredbama člana 122 - 133 Zakona o stečaju, a osnov za pobijanje pravnog posla i drugih pravnih radnji stečajnog dužnika odredbama čl. 123 - 127 Zakona o stečaju.

Razlog nedovoljnog korišćenja procesnog mehanizma pobojnih tužbi upravo jeste u nedostatku primarne primjene, kroz čiji bi se proces stekla vrijedna iskustva za dalju primjenu i eventualna poboljšanja. Ovo posebno važi u odnosu na stečajne upravnike, koji su najpozvaniji da pobijaju pravne radnje stečajnog dužnika, tim prije što je zakonom ustanovljena dužnost podizanja pobojnih tužbi zavisna od njihove ocjene ispunjenosti uslova, te je od suštinske važnosti da kod njih ne bude nikakvih nedoumica.

- DRI cijeni da bi prevashodno trebalo aktivno djelovati na polju dalje edukacije učesnika stečajnog postupka kako bi uspješnom primjenom ovog instituta cjelishodnije vršili svoja prava i obavljali svoje dužnosti, a i doprinosili efektivnijim i efikasnijim stečajnim postupcima, pogotovo imajući u vidu objektivne mogućnosti čestog i uspješnog pobijanja pravnih radnji.

[85] Rješenje Vrhovnog suda Crne Gore, Rev. I P. br. 133/16 od 30.11.2016. godine
[86] Rješenje Vrhovnog suda Crne Gore, Rev. I P. br. 55/16 od 11.05.2016. godine

Aneks broj 4 **- Probijanje pravne ličnosti**

Analizom postupaka stečaja za potrebe revizije je utvrđeno da se nedovoljno koristi institut "probijanja pravne ličnosti".

Institutom probijanja pravne ličnosti se štite interesi povjerilaca u situaciji kada društvo ne može da izvršava svoje obaveze, a posebno u slučaju prestanka društva usljed stečaja kada zbog nedostatka imovine u potpunosti ili djelimično izostaje namirenje njihovih potraživanja, a postoji zloupotreba ograničene odgovornosti.[87]

Zakon o poreskoj administraciji propisuje da poresku obavezu pravnog lica u likvidaciji ispunjava likvidacioni upravnik iz novčanih sredstava pravnog lica, uključujući prihode od prodaje imovine, a ako pravno lice u likvidaciji nema dovoljno novčanih sredstava da ispuni poresku obavezu u cjelosti, uključujući i prihode od prodaje imovine, preostali poreski dug platiće osnivači, odnosno članovi pravnog lica, ako su, u skladu sa zakonom, statutom ili osnivačkim aktom pravnog lica solidarno odgovorni za obaveze pravnog lica. Tumačenjem ovih odredaba zaključuje se da se one odnose i na utvrđenu odgovornost člana društva za poreske obaveze društva u slučaju probijanja pravne ličnosti tog društva. Ukoliko praksa smatra odredbe kompanijskog i poreskog zakona nisu dovoljno precizne za primjenu, ne pokrivaju sve slučajeve i stvaraju nedoumice i različita tumačenja, treba ih precizirati i upotpuniti tako da budu nedvosmislene i izričite u onom dijelu u kome praktičari smatraju da to nisu.

Kada postoji zloupotreba ograničene odgovornosti ili teža povreda odredaba o akcionarskom društvu, društvu sa ograničenom odgovornošću ili komanditnom društvu, sud može utvrditi neograničenu odgovornost jednog ili više vlasnika u slučaju akcionarskog društva ili društva sa ograničenom odgovornošću, kao i komanditora u slučaju komanditnog društva. U slučaju akcionarskog društva ili društva sa ograničenom odgovornošću, teže povrede odredaba odnose se na miješanje imovina, odnosno sredstava vlasnika i društva; lažnu ili prevarnu registraciju; propuštanje vođenja propisane evidencije; propuštanje dostavljanja podataka Centralnom registru privrednih subjekata, kao i na neadekvatnu kapitalizaciju ili osiguranje, koji ne odgovaraju stepenu rizika u vezi sa djelatnošću određenog društva. U slučaju komanditnog društva, pored navedenih slučajeva, težim povredama propisa o ograničenoj odgovornosti smatraće se neposredno učestvovanje komanditora u upravljanju ili rukovođenju komanditnim društvom, kao i isticanje imena komanditora u nazivu društva.[88]

- Zakonski okvir pruža mogućnost oštećenim povjeriocima da se naplate iz lične imovine vlasnika kompanije, ako se utvrdi da je kompaniju koristio samo kao "ljušturu" za sopstveno neosnovano bogaćenje – što je čest slučaj, ali praksa pokazuje da ovu mogućnost malo koriste advokatske kancelarije i privredni sudovi. Ovaj pravni institut treba da nađe veću primjenu u praksi Poreske uprave.

[87] Presuda Vrhovnog suda Crne Gore, Rev. br. 64/15 od 03.04.2015. godine
[88] Član 4 ZPD

Činjenica je da su zloupotrebe subjektiviteta privrednih društava sve češće i da je učesnicima u privredno pravnom saobraćaju neophodna zaštita preko ovog instituta jer se njime štiti pravna sigurnost i dovodi u sklad pravno i faktičko stanje.

S obzirom da očigledno nijesu dovoljne zakonske norme propisane Zakonom o sprečavanju nelegalnog poslovanja (Lice koje ima učešće preko 30% u kapitalu privrednog društva nad kojim je otvoren stečaj ili postupak likvidacije, koje ne izmiruje poreske obaveze, odnosno čiji su računi blokirani u postupku prinudne naplate, ne može osnovati privredno društvo ili se registrovati za obavljanje djelatnosti kao preduzetnik. Zabrana osnivanja privrednog društva, u smislu stava 1 ovog člana, odnosi se i na zavisna društva tog privrednog društva. Mjera iz stava 1 ovog člana traje do prestanka razloga zbog kojih je uvedena) i Zakonom o poreskoj administraciji koje se odnose na davanje mogućnosti Poreskoj upravi da odbije prijavu za registraciju privrednom društvu čiji su osnivači lica koja su već vlasnici društava koja imaju neizmirene poreske obaveze. Bilo bi svrsishodno iste unaprijediti i **propisati mehanizme** da se spriječe takve zloupotrebe. Poreska uprava je shodno čl. 9 Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja[89] odbijala takve zahtjeve, uočena je praksa da potom zahtjev za osnivanje podnosi član uže porodice, te je PUCG inicirala izmjenu i dopunu predmetnog Zakona.

- DRI cijeni da bi trebalo donijeti pravilnik kako bi se norme koje se odnose na "sekundarnu poresku obavezu" operacionalizovale i stavile u funkciju.

Primjena instituta probijanja pravne ličnosti, nije naročito zastupljena u praksi u Crnoj Gori, iako nije u pitanju nova i neregulisana materija i premda je ova pojava relativno česta u privrednom poslovanju, u nedovoljnoj mjeri se podnose tužbeni zahjtevi za obavezivanje člana, odnosno akcionara koji je probio pravnu ličnost društva kada su ispunjeni zakonski uslovi za primjenu ovog instituta.

[89] Zakon o sprječavanju nelegalnog poslovanja ("Službeni list Crne Gore", br. 029/13 od 22.06.2013, 016/16 od 08.03.2016)