

Извештај о спроведеној Анализи ефеката Закона о изменама и допунама Закона о заложном праву на покретним стварима уписаним у регистар

1) Који су проблеми које закон треба да реши?

Закон о заложном праву на покретним стварима уписаним у регистар („Службени гласник РС”, бр. 57/03, 61/05, 64/06 – испр. и 99/11 – др. закон), је закон од нарочитог значаја чијом применом је омогућено да залога на покретним стварима и правима без предаје у државину постане широко заступљено средство обезбеђења кредита и других новчаних обавеза. Овај закон има изузетно позитивне ефекте и доприноси правној сигурности: положај дужника је учињен знатно повољнијим (дужник може предмет залогa да употребљава, убире плодове, поново га заложити, па чак и отуђити), а истовремено и намирење повериоца је постало извесније и ефикасније, јер је изводу из Регистра залогa признато својство извршне исправе.

Дугогодишња примена Закона о заложном праву на покретним стварима уписаним у регистар (у даљем тексту: Закон) указала је на постојање одређених правних празнина или недовољно јасних норми које доводе до неуједначене праксе, а негативно се одражавају и на ефикасност реализације овог средства обезбеђења.

Захтеви Светске банке из *Doing Business* листе, у оквиру области *Getting Credit* (Добијање кредита) довели су до тога да се размотри потреба измене овог закона са аспекта стварања јединственог правног оквира којим би се омогућило да се и на друге врсте обезбеђења потраживања (нпр. уговор о продаји покретних ствари са задржавањем права својине ради обезбеђења продавчевог потраживања до потпуне исплате) примене иста решења као за заложно право и да се подаци о евентуалним оптерећењима на покретним стварима и правима правних и физичких лица регистрацијом учине потпунијим и јавно доступним, а самим тим правни промет учини сигурнијим.

Још један од захтева Светске банке који би довео до бољег позиционирања Републике Србије је и захтев да се предмет залогa и обезбеђење потраживање опишу тако да буду одредиви, без прецизног навођења података о сваком предмету и сваком потраживању, чиме се делимично одступа од до сада важећег начела специјалности.

Поред тога, још један од проблема који треба решити доношењем закона ради бољег позиционирања Републике Србије је успостављање *on – line* система за регистрацију, праћење, промену стања, отказивања и претраживања свих залогa на покретним стварима.

Сходно наведеном, измене и допуне закона резултат су мера и активности које су предвиђене Програмом и Акционим планом за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања – *Doing Business* за период 2019 – 2020. године.

Имајући у виду да је у претходном периоду уочена потреба за променом назива важећег закона (Закон о заложном праву на покретним стварима уписаним у регистар), јер не одражава у потпуности материју која се њиме уређује приступило се његовој промени. Назив закона је промењен у Закон о заложном праву на покретним стварима и правима уписаним у регистар. Овај назив је најадекватнији јер поред тога што уређује залогa на покретним стварима уписаним у регистар, уређује и залогa на потраживањима која је уписана у регистар.

Додатно објашњење: Република Србија је донела 2003. године важећи Закон о заложном праву на покретним стварима уписаним у регистар. У циљу стварања предуслова за несметано функционисање Регистра заложног права (у даљем тексту: Регистар залог), који је почео са радом 15. августа 2005. године, донет је Закон о изменама и допунама Закона о заложном праву на покретним стварима уписаним у регистар („Сл. гласник РС“, број 61/05) којим је уређен поступак регистрације. Одредбе о поступку регистрације су биле на снази до 1. маја 2013. године, када је у односу на Регистар залог почео да се примењује Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре („Службени гласник РС“, бр. 99/11 и 83/14).

2) Који су жељени циљеви доношења закона?

Кључни циљ који се жели постићи доношењем предложених измена и допуна важећег Закона је отклањање одређених правних празнина или недовољно јасних норми које доводе до неуједначене праксе, а негативно се одражавају и на ефикасност реализације овог средства обезбеђења, као и добијање максималног броја поена и побољшање позиције Републике Србије у оквиру области *Getting Credit* (Добијање кредита) на листи Светске банке приликом израде наредног извештаја, која је обухваћена Програмом и Акционим планом за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања – *Doing Business* за период 2019 – 2020. године, те се у циљу остваривања напретка у овој области предлаже доношење овог закона.

Поред наведеног, циљ који ће се постићи усвајањем предложених решења је постизање веће транспарентности регистрације података о евентуалним оптерећењима на покретним стварима и правима правних и физичких лица и сигурности правног промета, а што ће свакако резултирати повољнијим положајем поверилаца и дужника, чиме ће се побољшати услови пословања, а што ће утицати и на побољшање инвестиционе климе.

Предложеним решењима се остварује још један циљ Нацрта закона о изменама и допунама закона о заложном праву на покретним стварима (у даљем тексту: Нацрт закона) – ефикасније добијање кредита, јер се омогућава обезбеђење потраживања новим средствима обезбеђења која се региструју у Регистру залог, а на која се примењује јединствен правни оквир предвиђен Нацртом закона (нпр. продаја покретних ствари са задржавањем права својине ради обезбеђења продавчевог потраживања до потпуне исплате; залагање постојећих и будућих средстава на наменском банковном рачуну залогодавца; регистрација државинске залог на основу које заложни поверилац има у односу на заложног повериоца који на истој ствари има заложно право које је стечено уписом у Регистар залог (бездржавинска (регистрована) залог) првенствени ред у намирењу свог потраживања). Поред тога добијање кредита биће ефикасније имајући у виду да је Нацртом закона прописано делимично одступање од начела специјалности, јер ће се предмет залог и обезбеђено потраживање описивати тако да буду одредиви, без прецизног навођења података о сваком предмету и сваком потраживању.

Анализа кључних предложених решења у односу на постојеће стање (status quo)

Кључне измене и допуне су следеће:

1) Прописује се да заложни поверилац који је стекао заложно право предајом покретних ствари у државину (државинска залога) или на други законом одређени начин може стећи у односу на заложног повериоца који на истој ствари има заложно право које је стечено уписом у Репистар залоге (бездржавинска (регистрована) залога) првенствени ред у намирењу свог потраживања уписом у Регистар залоге. (чл. 3. и 10. Нацрта закона)

2) Одступања од начела специјалности у случају збира покретних ствари прописује се да се заложно право по самом закону проширује на све покретне ствари које постану део збира покретних ствари после заснивања залоге, ако су у својини залогодавца. На пример, у пракси је чест случај да произвођач залаже робу коју производи и која је намењена даљој продаји. Предложено решење омогућава произвођачу да робу заложити, али да истовремено несметано настави са обављањем привредне делатности при чему се заложно право које је конституисано на збиру покретних ствари проширује и на покретне ствари које у међувремену постану саставни део заложеног збира. На овај начин излази се у сусрет захтевима које намеће пракса и савремени начин пословања. (члан 4. Нацрта закона)

3) Прописује се да предмет заложног права могу бити постојећа и будућа средства на наменском банковном рачуну залогодавца. (члан 5. Нацрта закона)

4) Прецизније се уређује положај овлашћеног лица и степен његових овлашћења и врши се усклађивање са општим нормама Закона о облигационим односима којима се уређује пуномоћје и обим овлашћења пуномоћника, а према којима се пуномоћник не може одрећи неког права без накнаде. Предложеном изменом попуњава се правна празнина, а уговорним странама јасно ставља до знања да би обим овлашћења овог лица требало дефинисати у моменту заснивања уговорног односа. (члан 7. Нацрта закона)

5) Прецизније се уређује почетак намирења потраживања. Заложни поверилац је дужан да Регистру залоге достави обавештење о намери да своје доспело потраживање намири из вредности предмета заложног права, ради објављивања обавештења. Заложни поверилац може да отпочне поступак вансудског намирења по истеку рока од 30 дана од дана објављивања обавештења од стране Регистра залоге. Истовремено, заложни поверилац је дужан да пошаље (а не да достави, као што је прописано важећим законом) обавештење о намери да намири своје доспело потраживање дужнику и залогодавцу, када то није исто лице, као и трећем лицу код кога се заложена ствар налази.

У пракси дужници у навешћеном броју случајева, када падну у доцњу, избегавају пријем обавештења у намери да осујете намирење повериоца. Ново решење ће смањити могућност оваквих злоупотреба, а поступак намирења, реализацијом заложног права, учинити знатно ефикаснијим. У циљу заштите права залогодавца и дужника, поверилац и даље има обавезу доставе обавештења, али се уводи рок од 30 дана, по чијем истеку би се, независно од тога да ли је обавештење уручено, поступак намирења сматрао започетим. Истовремено би се уписала и забележба намирења као чињеница релевантна за правни промет и учинила јавно доступним, како повериоцима, тако и осталим заинтересованим лицима. (члан 13. Нацрта закона)

б) Прописује се посебан поступак за стицање државине на предмету заложног права односи на вансудско намирење. Из формулације одредаба које уређују поступак намирења је јасно да поступак вансудског намирења има смисла ако залогодавац одбија да испуни законом прописану обавезу предаје предмета залоге заложном повериоцу. У том случају, заложни поверилац може од суда да тражи одузимање предмета залоге, након чега би, у складу са одредбама о вансудском намирењу, могао да приступи продаји или предмет да задржи за себе, ако је та могућност уговорена. У случају да се определи за судско

намирење, извршење се спроводи у складу са Законом о извршењу и обезбеђењу, који изводу из Регистра такође признаје својство извршне исправе, а у складу са поднетим предлогом за извршење, пописом, проценом, продајом и намирењем повериоца из продајне цене. (члан 17. Нацрта закона)

7) Извод из регистра са уписаном забележбом намирења даје овлашћење повериоцу да у име и за рачун власника заложене ствари закључи уговор о продаји предмета заложног права у поступку вансудског намирења. Иако је овакво право повериоца проистиче из важећих одредаба, изостанак изричитог прописивања ствара могућност за различита тумачења и проблеме у реализацији заложног права. Предложеном допуном се оно изричито прописује, а поверилац се, приликом спровођења вансудског намирења легитимише као овлашћено лице за закључење уговора са купцем заложене ствари. (члан 20. Нацрта закона)

8) Обавештење о вансудској продаји се објављује на интернет страници Регистра залогe најмање 15 дана пре одржавања вансудске продаје. Досадашње решење по ком је поверилац био дужан да обавести залогодавца, дужника и треће лице код кога се ствар налази о месту и времену продаје, омогућава дужнику да избегавањем пријема пошиљке пролонгира поступак вансудског извршења. Имајући у виду чињеницу да је Регистар залогe јавно доступна, електронска база података и да се обавештавање о вансудској продаји врши у тренутку када је дужник упознат са чињеницом отпочињања намирења доспелог потраживања, предложена измена се чини целисходном и несумњиво је да ће поступак намирења учинити знатно ефикаснијим. Овакво решење је и у складу са предложеном изменом начина обавештавања залогодавца и дужника о отпочињању поступка намирења. (члан 22. Нацрта закона)

9) Брисање заложног права може се извршити и на основу другог документа из којег проистиче да је заложно право престало, чиме се отклања правна празнина која у пракси може довести до погрешног тумачења да се заложно право може брисати само на основу писане изјаве заложног повериоца да пристаје на брисање или судске одлуке. Из одредаба којима се прописују различити начини престанка заложног права проистиче да правни основ брисања могу бити и неки други документи, као што су записник о тоталној штети на предмету залогe, потврда банке о исплати последње рате кредита и измирењу обавеза, у којим случајевима се достављање сагласности повериоца или судске одлуке показује излишним. (члан 24. Нацрта закона)

10) Проширује надлежност Регистра залогe и на уговоре о продаји покретних ствари са задржавањем права својине ради обезбеђења продавчевог потраживања до исплате цене у потпуности, који је уређен Законом о облигационим односима. Регистрацијом овог правног посла испуњава се један од захтева Светске банке из *Doing Business* листе, у оквиру области *Getting Credit* (Добијање кредита) којим се тражи стварање јединственог правног оквира којим би се омогућило да се и на друге врсте обезбеђења потраживања примене иста решења као и за заложно право. Циљ овог захтева је да се подаци о постојању свих оптерећења на покретној имовини и правима правних и физичких лица регистрацијом учине јавно доступним, а правни промет сигурнијим. Треба имати у виду да је у питању средство обезбеђења на покретној имовини, те да се у оквиру Агенције за привредне регистре, поред уговора о залози на покретним стварима и правима, региструју и уговори о финансијском лизингу, који су такође врста обезбеђења потраживања. Осим што би се подаци о оптерећењима на имовини правних и физичких лица регистрацијом и ове врсте уговора учинили потпунијим, регистрација и јавна доступност података о уговорима о продаји са

задржавањем права својине несумњиво би ово средство обезбеђења учинила сигурнијим, а самим тим, примамљивијим повериоцима. (члан 25. Нацрта закона)

11) Смањују се трошкови чувања документације која се у поступку регистрације доставља у папирној форми. Предложено решење прописује рок чувања документације од пет година од правноснажности решења којим је заложно право брисано из Регистра залоге. Овакво решење је у потпуности у складу са основном функцијом Регистра залоге, која није чување уговора који су предмет регистрације, већ потреба да се подаци о постојању оптерећења на покретној имовини неког лица учине јавно доступним, при чему се имало у виду да су предмети заложног права покретне ствари, потраживања и друга имовинска права, те да брисање заложног права наступа по реализацији поступка намирења, намирењу обезбеђеног потраживања, односно када на други законом прописан начин заложно право престане. (члан 29. Нацрта закона)

3) Да ли су разматране могућности за решавање проблема без доношења акта?

Мишљења смо да није постојала могућност да се проблеми који се решавају овим законом уреде на другачији начин од доношења измена и допуна закона. Посебно треба имати у виду да је у питању јединствени правни оквир којим се уређује залагање покретних ствари и права који су уписани у регистар и друге могућности за прецизирање одредаба важећег закона нису постојале. Поред тога мере и активности чија реализација је предвиђена Програмом и Акционим планом за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања – *Doing Business* за период 2019 – 2020. године, захтевају решавање проблема који су се појавили у пракси у овој области изменама и допунама важећег закона.

4) Зашто је доношење акта најбољи начин за решавање проблема?

Као што је напред наведено, једино је изменама и допунама Закона било могуће прецизирати одредбе којима би се допринело побољшању позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања – *Doing Business* за период 2019 – 2020. године, прописивањем јединственог правног оквира залог на покретним стварима и правима и уписа залог на имовини без обавезе специфичног уписа залог. Сходно томе, доношење закона ради реализације напред изнетих циљева, јесте једини начин за решавање проблема.

5) На кога и како ће највероватније утицати решења у закону?

Основне и суштинске измене тичу се веће транспарентности регистрације података о евентуалним оптерећењима на покретним стварима и правима правних и физичких лица и сигурности правног промета, а што ће свакако резултирати повољнијим положајем поверилаца и дужника, чиме ће се побољшати услови пословања, а што ће утицати и на побољшање инвестиционе климе. Поред тога, бољи положај поверилаца и дужника биће омогућен ефикаснијим добијањем кредита, јер се омогућава обезбеђење потраживања новим средствима обезбеђења која се региструју у Регистру залоге, а на која се примењује јединствен правни оквир предвиђен Нацртом закона (нпр. продаја покретних ствари са задржавањем права својине ради обезбеђења продавчевог потраживања до потпуне исплате;

залагање постојећих и будућих средстава на наменском банковном рачуну залогодавца; регистрација државинске залогe на основу које заложни поверилац има у односу на заложног повериоца који на истој ствари има заложо право које је стечено уписом у Репистар залогe (бездржавинска (регистрована) залогa) првенствени ред у намирењу свог потраживања).

Решења у закону ће утицати и на рад Агенције за привредне регистре, проширивањем њене надлежности, па ће од 1. јануара 2021. године, у оквиру Регистра залогe регистровати податке о уговору о залози са предајом ствари у државину и уговору о продаји са задржавањем права својине до исплате пуног износа цене, правних послова који су уређени Законом о облигационим односима.

Решење из закона утицаће на физичка и правна лица, јер је законом омогућен прелазак на потпуну дигитализацију, што ће довести до скраћења времена потребног за обраду њихових захтева.

6) Какве трошкове ће примена закона изазвати грађанима и привреди, а нарочито малим и средњим предузећима?

За примену овог закона није потребно обезбедити средства у буџету Републике Србије. Нацрт закона прописује регистрацију података о уговору о залози са предајом ствари у државину и уговору о продаји са задржавањем права својине до исплате пуног износа цене, правних послова који су уређени Законом о облигационим односима, на тај начин што ће се проширити надлежност Регистра залогe који се води у оквиру Агенције за привредне регистре. Примена ових одредаба је одложена до 1. јануара 2021. године због потребе израде новог софтверског решења, које ће, осим што ће омогућити регистрацију наведених правних послова, унапредити рад Регистра залогe, стварањем услова за подношење захтева у електронској форми. Прелазак на потпуну дигитализацију довешће до скраћења времена потребног за обраду предмета, због чега није потребно ангажовање додатног броја извршилаца који би радили на пословима регистрације. Средства за израду новог софтверског решења обезбедиће Агенција за привредне регистре, из сопствених средстава.

Поред тога, примена закона неће изазвати никакве додатне трошкове грађанима и привреди, као ни малим и средњим предузећима.

7) Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?

Позитивне последице доношења закона могу оправдати трошкове које ће он створити. Корист од доношења овог закона је побољшање позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања – *Doing Business* за период 2019 – 2020. године.

8) Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката и тржишна конкуренција?

Закон нема утицаја на стварање нових привредних субјеката и на тржишну конкуренцију.

9) Да ли су све заинтересоване стране имале прилике да се изјасне о закону?

Одржана је јавна расправа на којој су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о Нацрту закона.

Одбор за правни систем и државне органе Владе Републике Србије, на предлог Министарства правде на седници одржаној 27. децембра 2018. године утврдио је Програм јавне расправе о Нацрту закона.

Јавна расправа о Нацрту закона спроведена је у периоду од 28. децембра 2018. године до 16. јануара 2019. године, а текст Нацрта закона био је постављен на интернет страници Министарства правде и порталу е – управе. У току јавне расправе заинтересована лица су могла да доставе примедбе, предлоге, сугестије и путем поште на адресу: Министарство правде, Београд, ул. Немањина бр. 22-26, или електронским путем на e-mail: vladimir.vins@mpravde.gov.rs.

У периоду одржавања јавне расправе пристигле су примедбе, предлози и сугестије од стране „UniCredit Bank” и „Banca Intesa”.

Министарство правде је анализирано све примедбе, предлоге и сугестије заинтересованих лица која су узела учешће у јавној расправи, на предложена решења у Нацрту закона.

10) Које ће се мере током примене закона предузети да би се постигло оно што се законом предвиђа?

Регулаторне мере и активности за спровођење законских решења:

У року од 6 месеци од дана ступања на снагу овог закона, министар надлежан за послове привреде ће у складу са својим законским овлашћењима донети подзаконске акте:

- 1) Упутство о садржини Регистра залог; (члан 30. Нацрта закона)
- 2) Правилник о подношењу документације потребне за регистрацију у Регистру залог; (члан 30. Нацрта закона)

Институционалне мере и активности за спровођење законских решења:

Агенција за привредне регистре ће изградити нова софтверска решења, које ће, осим што ће омогућити регистрацију података о уговору о залози са предајом ствари у државину и уговору о продаји са задржавањем права својине до исплате пуног износа цене, правних послова који су уређени Законом о облигационим односима, унапредити рад Регистра залог, стварањем услова за подношење захтева у електронској форми.