

## V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

### 1. Одређивање проблема које закон треба да реши

Закон о поступку региуистрације у Агенцији за привредне регистре („Службени гласник РС”, бр. 99/11 и 83/14), као закон којим се уређује поступак регистрације, евидентирања и објављивања података и докумената који су у складу са посебним законом предмет регистрације, евиденције и објављивања у регистрима и евиденцијама које води Агенција за привредне регистре, потребно је изменити и допунити са циљем усаглашавања са Законом о изменама и допунама Закона о привредним друштвима („Службени гласник РС”, број 44/18), усклађивања са Законом о општем управном поступку („Службени гласник РС”, број 18/16), као и отклањања правних празнина и проблема уочених у примени закона.

Сходно наведеном, имајући у виду одредбе Закона о изменама и допунама Закона о привредним друштвима („Службени гласник РС”, број 44/18), потребно је изменити и допунити Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре и прецизирати одредбе у погледу лица које је овлашћено да поднесе регистрациону пријаву. Наиме, додат је нови члан 5а којим се прописује да је лице овлашћено за подношење пријаве лице овлашћено за заступање правног лица, законом овлашћено лице за регистрацију података прописаних законом, оснивач у поступку оснивања привредног друштва, физичко лице које се региструје или је регистровано као предузетник, као и стицалац или преносилац удела, и лице које даје оставку. Тачније, Нацртом закона врши се прецизирање у погледу лица које је овлашћено да поднесе регистрациону пријаву, односно омогућено је да лице овлашћено за подношење пријаве за регистрацију преноса удела у привредном друштву, буде и стицалац или преносилац удела, имајући у виду одредбе Закона о привредним друштвима, које се односе на пренос удела по било ком основу. Такође, Нацртом закона предложено је и да у случају оставке лица овлашћеног за заступање, регистрациону пријаву може поднети и то лице, а имајући у виду да оставка лица овлашћеног за заступање у складу са Законом о привредним друштвима производи правно дејство у односу на друштво даном подношења.

Такође, како примена квалификованог временског жига у електронском пословању није заживела у потпуности, ни у међусобној комуникацији правних и физичких лица нити у њиховој комуникацији са органима јавне власти, а имајући у виду да се у складу са одредбом члана 11. став 9. Закона о привредним друштвима („Службени гласник РС”, бр. 36/11, 99/11, 83/14 - др.закон, 5/15 и 44/18), оснивачки акт и статут који су сачињени као електронски, односно дигитализовани документ региструју у електронском облику, као и да је регистрациони пријаву могуће поднети непосредно у електронској форми, било је потребно прописати начин вршења валидације електронског потписа на регистрационој пријави, тако што се за пријаву која је снабдевена електронским потписом, али није снабдевена и квалификованим временским жигом, валидација електронских потписа врши према времену пријема пријаве, што је констатовано у потврди о пријему пријаве коју издаје Агенција за привредне регистре. Такође, прописује се и начин вршења валидације електронског потписа на електронским документима који се прилажу уз регистрациону пријаву, тако што се валидација тог потписа врши према времену читавања тог документа у корисничку апликацију коју обезбеђује Агенција за привредне регистре. Агенција за привредне регистре ће приликом утврђивања чињенице валидности електронског потписа, ту чињеницу потврди квалификованим временским жигом.

Чланом 2. Нацрта закона, утврђује се супсидијарна примена закона којим се уређује општи управни поступак, чиме се прецизира хијерархија између ова два закона. Дакле, закон којим је уређен општи управни поступак примениће се тек када одређена правна ситуација није уопште регулисана законом којим се уређује поступак регистрације.

Даље, од обавезе плаћања увећане накнаде за регистрацију која је прописана чланом 10. Закона, као врста санкције за неблаговремено пријављивање промене регистрованих података регистру (у року од 15 дана од дана настанка промене) изузима се регистрација податка или документа чије правно дејство, у складу са законом, настаје даном регистрације, као и регистрације правног посла, података из судске одлуке или одлуке другог државног органа Тачније, у овим случајевима странка неће имати обавезу да плати увећану накнаду као врсту санкције за неблаговремено пријављивање промене регистрованих података регистру, која је иначе прописана ставом 2. овог члана.

Такође, прописује се начин поступања са документацијом достављеном уз пријаву од које је подносилац одустао. Дакле, чланом 9. Нацрта закона, прописује се да подносилац пријаве може да захтева повраћај документације поднете уз регистрациону пријаву од које је одустао у законском року, па је с тим у вези поступак обустављен. На овај начин странци се омогућава повраћај оригинала докумената или других предатих докумената, а који не свакако не представљају садржину регистра, јер по основу тих докумената није извршена регистрација.

У пракси се често дешава да се тражи регистрација заложног права на уделу који је, према стању у регистру надлежном за регистрацију привредних друштава, у власништву другог лица. С обзиром на важеће начело формалности, регистратор нема овлашћење да утврђује да ли је залогодавац уједно и власник предмета залог, те се чланом 10. Нацрта закона, између осталог, као додатни услов за регистрацију прописује и да чињенице из пријаве морају бити сагласне и са подацима регистрованим у надлежном регистру, а који су јавно доступни путем интернета. Циљ је да се онемогући упис података, ако подаци не одговарају подацима у другом јавно доступном регистру који је надлежан за регистрацију предметних података. Такође, у пракси се дешавало да уговор или други документ, на основу којег се регистрација врши, има формалне или садржинске недостатке (није уредно потписан, не садржи податке који се по закону обавезно региструју и сл.), па се као додатни услов за регистрацију уводи и услов да документ који представља правни основ регистрације података мора бити у законом прописаној форми и садржати податке који су по закону обавезни и који су предмет регистрације.

Чланом 11. Нацрта закона, прописује се да регистратор одлучује о пријави у року од пет радних дана од пријема пријаве, а не као до сада у року од пет дана од дана пријема пријаве. Овакво решење предложено је имајући у виду да регистрациона пријава која се подноси електронским путем може бити поднета како нерадног дана, тако и у дане празника, па би прописани рок од пет дана могао и истећи до првог радног дана поступајућег органа.

Даље, у случају када регистратор у складу са одредбама члана 17. став 2. Закона донесе решење којим одбацује пријаву и утврди који услови за регистрацију нису испуњени, у пракси су странке често отклањале утврђене недостатке тако што доставе само документ који им је тражен (доказ о уплати накнаде, на пример), али без подношења нове регистрационе пријаве и без било какве напомене да користе право прописано чланом 17. став 3. Закона, што је поднесак чинило неуредним. С тим у вези, чланом 12. Нацрта закона, мења се и допуњује члан 17. Закона, тако што се, између осталог,

прописује да ако подносилац пријаве у року од 30 дана од дана објављивања решења из става 2. овог члана поднесе нову регистрациону пријаву, уз позивање на број решења којим је ранија пријава одбачена, и отклони све утврђене недостатке, за вођење поступка регистрације платиће половину прописаног износа накнаде за регистрацију. Ово право на плаћање умањеног износа накнаде подносилац пријаве може остварити само једном, а уз пријаву подносилац пријаве дужан је да приложи само недостајућу, односно уредну документацију ради отклањања недостатака утврђених решењем из става 2. овог члана. На овај начин, прецизним прописивањем обавеза подносиоца регистрационе пријаве који се позива на право прописано чланом 17. став 3. Закона отклањају се недоумице које су се у пракси јављале због погрешног тумачења ове одредбе.

Чланом 15. Нацрта закона, у члану 25. Закона мења се став 1, тако да се наведеном изменом попуњава правна празнина и изричито прописује да жалбу може поднети лице које је законом овлашћено на подношење пријаве. Важећа формулација оставља дилему да ли је право на подношење жалбе резервисано само за подносиоца регистрационе пријаве или ово правно средство могу користити сва лица који су по закону овлашћена за подношење предметне пријаве. Када су у питању уговорни регистри, судска пракса је стала на становиште да право на изјављивање жалбе треба признати обема уговорним странама, односно лицима којима је законом признато право на подношење пријаве за регистрацију података о уговорима, тако да се предложеном допуном отклања уочена правна празнина и онемогућава различито тумачење ове одредбе и неуједначено поступање органа у истим правним ситуацијама.

Чланом 17. Нацрта закона, у члану 29. Закона додаје се став 3. којим се прописује да се одлука о жалби доставља регистратору, а да је исти дужан да ту одлуку достави странци у року од осам дана од дана пријема. Ово је предложено из разлога што је у пракси уочено да поједине другостепене одлуке, Регистратор не доставља странкама, због чега оне не могу да се упознају са садржином истих, а осим тога странкама се ускраћује право на тужбу против другостепених одлука. Такође, на овај начин јасно ће се видети и да ли је првостепени орган, уколико је жалба усвојена, при одлучивању у поновном поступку поступио по датом налогу из одлуке другостепеног органа.

Чланом 21. Нацрта закона, додаје се нови члан 34а, којим се прописује поступање регистратора на основу одлука донетих по ванредним управно правним средствима (брисање регистрације оснивања или промене регистрованих података). Наиме, предложеним изменама члана 4. Закона прописано је да одлуке донете у поступку по правним средствима из Закона о општем управном поступку производе дејство за убудуће. Оваквим регулисањем изједначавају се правне последице поништавајућих и укидајућих одлука донетих од стране другостепеног органа применом ванредних правних средстава из чл. 183. и 184. Закона о општем управном поступку, а што је у супротности са изричитом одредбом члана 187. истог закона према којем се поништавањем решења уклањају све правне последице које је поништено решење произвело и иста делују *ex tunc*, односно поништавајућа решења не могу да производе дејство за убудуће. С тим у вези, како би се отклониле недоумице и нејасноће у примени овог става у пракси било је неопходно уредити поступање регистратора по одлукама другостепеног органа донетих применом ванредних правних средстава као и правне последице спроведених поступака у односу на податке који се региструју у регистар у зависности од тога да ли се ради о регистрационим пријавама оснивања привредних субјеката или регистрационим пријавама за промене података код већ регистрованих привредних субјеката.

## **2. Циљеви који се доношењем закона постижу**

Кључни циљ који се жели постићи доношењем предложених измена и допуна Закона је усаглашавање са Законом о изменама и допунама Закона о привредним друштвима („Службени гласник РС”, број 44/18), усклађивање са Законом о општем управном поступку („Службени гласник РС”, број 18/16), као и отклањања правних празнина и проблема уочених у примени закона.

Поред наведеног, циљ који ће се постићи усвајањем предложених решења је постизање веће правне сигурности, а што ће свакако резултирати мањим бројем одбачаја поднетих регистрационих пријава, као и стварање услова за брже спровођење поступка регистрације.

## **3. Друге могућности за решавање проблема**

С обзиром на то да Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре уређује поступак регистрације, евидентирања и објављивања података и докумената који су у складу са посебним законом предмет регистрације, евиденције и објављивања у регистрима и евиденцијама које води Агенција за привредне, друге могућности за унапређење одредаба тог закона и њихово усаглашавање са другим прописима, не постоје.

## **4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема?**

Као што је напред наведено, једино је изменама и допунама Закона о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре било могуће прописати одредбе којима се решавају уочени проблеми и с тим у вези реализују напред изнети циљеви.

## **5. На кога ће и како утицати решења предложена у закону**

Предложена решења у закону имаће позитиван утицај на подносиоце регистрационих пријава у поступку регистрације, евидентирања и објављивања података и докумената који су у складу са посебним законом предмет регистрације, евиденције и објављивања у регистрима и евиденцијама које води Агенција за привредне и на спровођење поступка регистрације, јер се предложеним решењима стварају услови за брже спровођење истог и отклањају правне празнине и проблеми уочених у примени закона.

Такође, предложена решења имаће позитиван утицај на стварање повољнијег пословног окружења.

## **6. Трошкови које ће примена закона изазвати код грађана и привреде, посебно малих и средњих предузећа**

Примена предложених законских решења неће изазвати трошкове код грађана и привреде (ни код малих и средњих привредних друштава).

## **7. Да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове?**

Позитивни ефекти оправдавају трошкове имајући у виду да је напред наведено да примена предложених законских решења неће изазвати трошкове за привреду, с обзиром да се не уводе нове додатне обавезе које захтевају плаћање накнада.

Позитивни ефекти огледају се у следећем:

- проширење круга лица овлашћених за подношење регистрационе пријаве. Наиме, додат је нови члан 5а којим се прописује да је лице овлашћено за подношење пријаве лице овлашћено за заступање правног лица, законом овлашћено лице за регистрацију података прописаних законом, оснивач у поступку оснивања привредног друштва, физичко лице које се региструје или је регистровано као предузетник, као и стицалац или преносилац удела, и лице које даје оставку. Тачније, Нацртом закона врши се прецизирање у погледу лица које је овлашћено да поднесе регистрациону пријаву, односно омогућено је да лице овлашћено за подношење пријаве за регистрацију преноса удела у привредном друштву, буде и стицалац или преносилац удела, имајући у виду одредбе Закона о привредним друштвима, које се односе на пренос удела по било ком основу. Такође, Нацртом закона предложено је и да у случају оставке лица овлашћеног за заступање, регистрациону пријаву може поднети и то лице, а имајући у виду да оставка лица овлашћеног за заступање у складу са Законом о привредним друштвима производи правно дејство у односу на друштво даном подношења;

- превазилажење проблема поднетих електронских пријава и докумената који нису снабдевени квалификованим временским жигом. Наиме, како примена квалификованог временског жига у електронском пословању није заживела у потпуности, ни у међусобној комуникацији правних и физичких лица нити у њиховој комуникацији са органима јавне власти, а имајући у виду да се у складу са одредбом члана 11. став 9. Закона о привредним друштвима („Службени гласник РС”, бр. 36/11, 99/11, 83/14 - др.закон, 5/15 и 44/18), оснивачки акт и статут који су сачињени као електронски, односно дигитализовани документ региструју у електронском облику, као и да је регистрациони пријаву могуће поднети непосредно у електронској форми, било је потребно прописати начин вршења валидације електронског потписа на регистрационој пријави, тако што се за пријаву која је снабдевена електронским потписом, али није снабдевена и квалификованим временским жигом, валидација електронских потписа врши према времену пријема пријаве, што је констатовано у потврди о пријему пријаве коју издаје Агенција за привредне регистре. Такође, прописује се и начин вршења валидације електронског потписа на електронским документима који се прилажу уз регистрациону пријаву, тако што се валидација тог потписа врши према времену читавања тог документа у корисничку апликацију коју обезбеђује Агенција за привредне регистре. Агенција за привредне регистре ће приликом утврђивања чињенице валидности електронског потписа, ту чињеницу потврди квалификованим временским жигом;

- успостављање хијерархија између Закона о општем управном поступку и Закона о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре. Чланом 2. Нацрта закона, утврђује се супсидијарна примена закона којим се уређује општи управни поступак. Дакле, закон којим је уређен општи управни поступак примениће се тек када одређена правна ситуација није уопште регулисана законом којим се уређује поступак регистрације;

- изузимање од обавезе плаћања увећане накнаде за регистрацију податка или документа чије правно дејство, у складу са законом, настаје даном регистрације, као и регистрације правног посла, података из судске одлуке или одлуке другог државног органа, а која је иначе прописана чланом 10. Закона, као врста санкције за неблагоприятно пријављивање промене регистрованих података регистру (у року од 15 дана од дана настанка промене);

- повраћај документације поднете уз регистрациону пријаву од које је подносилац одустао у законском року, па је с тим у вези поступак обустављен. На овај начин странци

се омогућава повраћај оригинала докумената или других предатих докумената, а који не свакако не представљају садржину регистра, јер по основу тих докумената није извршена регистрација;

- онемогућавање уписа података у регистар по поднетој регистрационој пријави, ако подаци не одговарају подацима у другом јавно доступном регистру који је надлежан за регистрацију предметних података, као и уписа података по основу докумената који нису поднети у законом прописаној форми и не садрже податке који су по закону обавезни;

- решавање проблема уочених у пракси у случају када регистратор у складу са одредбама члана 17. став 2. Закона донесе решење којим одбацује пријаву и утврди који услови за регистрацију нису испуњени. На овај начин, прецизним прописивањем обавеза подносиоца регистрационе пријаве који се позива на право прописано чланом 17. став 3. Закона отклањају се недоумице које су се у пракси јављале због погрешног тумачења ове одредбе;

- попуњавање правне празнине у погледу обухвата лица које имају право на подношење жалбе против одлуке регистратора;

- увођење обавезе регистратору да одлуку по жалби достави странци у року од осам дана од дана пријема. Ово је предложено из разлога што је у пракси уочено да поједине другостепене одлуке, Регистратор не доставља странкама, због чега оне не могу да се упознају са садржином истих, а осим тога странкама се ускраћује право на тужбу против другостепених одлука. Такође, на овај начин јасно ће се видети и да ли је првостепени орган, уколико је жалба усвојена, при одлучивању у поновном поступку поступио по датом налогу из одлуке другостепеног органа;

- прописивање поступања регистратора на основу одлука донетих по ванредним управно правним средствима (брисање регистрације оснивања или промене регистрованих података). Наиме, предложеним изменама члана 4. Закона прописано је да одлуке донете у поступку по правним средствима из Закона о општем управном поступку производе дејство за убудуће. Оваквим регулисањем изједначавају се правне последице поништавајућих и укидајућих одлука донетих од стране другостепеног органа применом ванредних правних средстава из чл. 183. и 184. Закона о општем управном поступку, а што је у супротности са изричитом одредбом члана 187. истог закона према којем се поништавањем решења уклањају све правне последице које је поништено решење произвело и иста делују *ex tunc*, односно поништавајућа решења не могу да производе дејство за убудуће. С тим у вези, како би се отклониле недоумице и нејасноће у примени овог става у пракси било је неопходно уредити поступање регистратора по одлукама другостепеног органа донетих применом ванредних правних средстава као и правне последице спроведених поступака у односу на податке који се региструју у регистар у зависности од тога да ли се ради о регистрационим пријавама оснивања привредних субјеката или регистрационим пријавама за промене података код већ регистрованих привредних субјеката.

## **8. Да ли акт подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију?**

Овај закон имаће позитиван утицај на стварање повољнијег пословног окружења, јер се предложеним решењима стварају услови за брже спровођење поступка регистрације, па је у крајњем реално очекивати повећање привредне активности.

**9. Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове?**

С обзиром да се Нацрт закона доставља на мишљење свим релевантним органима и институцијама, исти ће имати прилику да изнесу своје ставове, евентуалне примедбе и сугестије.

**10. Које ће мере бити предузете да би се остварили разлози доношења Закона?**

Министарство привреде ће у сарадњи са свим релевантним субјектима, као што су: Привредна комора Србије, привредне асоцијације домаћих и страних инвеститора, организације цивилног друштва и заинтересовани привредни субјекти, као и до сада, спроводити све потребне мере у наставку спровођења овог закона, а у циљу успостављања дугорочног, одрживог и конкурентног пословног окружења.