



Република Србија
Републички секретаријат за
јавне политике
Број: 011-00-000177/2015-02
23.10.2015. године
Влајковићева 10
Београд

МИНИСТАРСТВО ПРАВДЕ

БЕОГРАД
Немањина 22-26

Предмет: Мишљење на **Нацрт закона о извршењу и обезбеђењу**, који је Републичком секретаријату за јавне политике достављен дана 06.10.2015. године, актом број: 011-00-108/2015-05 од 05.10.2015 године.

Сходно чл. 39а, 40. и 46. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14), а у складу са чланом 33. Закона о министарствима („Службени гласник РС“, број 44/14), даје се:

Мишљење

Нацрт закона о извршењу и обезбеђењу садржи делимичну **Анализу ефеката закона**.

Образложење

Министарство правде (у даљем тексту: предлагач) доставило је Републичком секретаријату за јавне политике (у даљем тексту Републички секретаријат) Нацрт закона о извршењу и обезбеђењу (у даљем тексту: Нацрт закона) са Анализом ефеката закона, ради давања мишљења.

У Анализи ефеката закона, предлагач је формално доставио одговоре на сва питања регулисана чланом 40. Пословника Владе, међутим одговори на поједина питања могли су да буду детаљније образложени, имајући у виду значај материје закона.

Предлагач је у Изјави о усклађености закона са стратешким документима Владе навео да је Нацрта закона усклађен са Националном стратегијом реформе правосуђа за период 2013-2018. године („Службени гласник РС“, број 57/13).

Републички секретаријат истиче да законска матарија која регулише област извршења и обезбеђења има огроман утицај на грађане и привреду и предстаља један од кључних закона за рангирање Републике Србије по основу критеријума повољности за инвестиционе активности и могућности за даљи привредни развој.

С тим у вези истичемо генералану примедбу на достављен извештај о спроведеној анализи ефеката закона у смислу да је потребно јасније приказати на који

начин ће предложена законска решења допринети ефикаснијем извршном поступку у Републици Србији, а имајући у виду индикаторе које је навео предлагач, на основу извештаја Светске банке.

У оквиру одговора на питање *које се тиче одређивања проблема које закон треба да реши* предлагач је навео да су одредбе важећег Закона о извршењу и обезбеђењу ("Сл. гласник РС", бр. 31/11, 99/11 - др. закон, 109/13 - одлука УС, 55/14 и 139/14) увеле значајне новине у област извршења и обезбеђења потраживања у Републици Србији и у одређеној мери допринеле повећању ефикасности у спровођењу поступака извршења и обезбеђења. Такође је навео одређене нумеричке податке за 2013 и 2014. годину који се тичу броја нерешених предмета, затим податке који се тичу просечног прилива предмета по судији (за И и Ив судски уписник) и број решених предмета по судији, али и да постоји значајан број старих извршних предмета (предмети стари између 5-10. година).

Истичемо да је у овом делу од суштинског значаја спровести и представити резултате *ex-post* анализе, односно анализе постојећег правног оквира у области која се нормира. С тим у вези, сугеришемо да је потребно табеларно или на други погодан начин **показати комплетан и прегледан приказ** постојећег стања у овој области који ће показати кретање стања у области извршења и обезбеђења у периоду од **2011-2014. године** (по могућству и квартално и за део 2015. године), а који ће у себи поред наведених, садржати и следеће податке који се односе на:

- број извршних предмета у судовима опште надлежности;
- број извршних предмета у привредним судовима;
- укупан број „стarih извршних предмета“ и њихов процентуални удео у укупном броју извршних предмета;
- укупан број предмета у којима су уложени правни лекови (сортирано по категоријама правних лекова, како у судовима опште надлежности тако и у судовима посебне надлежности);
- број поднетих уставних жалби у области извршења и обезбеђења одлука;
- број окончаних предмета пред Европским судом за људска права у Стразбуру у којима је утврђена одговорност Републике Србије у предметима који се односе на извршење одлука;
- просечан период у којем надлежни органи у извршном поступку (како првостепеном тако и у поступку по правном леку) доносе одлуке у материји извршења и друге податке који могу бити показатељи постојећег стања у овој области.

Сматрамо да би одговор на ово питање требало да садржи и кратку анализу Посебног програма мера за решавање старих извршних предмета у судовима у Републици Србији за период 2015-2018. године који је донео Врховни касациони суд.

Посебно срећамо пажњу предлагачу да приликом дефисања затеченог стања у овој области наведе и податке о досадашњем броју именованих приватних извршитеља и заменика извршитеља, као и да ли је потребно и у коликом броју именовање додатног броја извршитеља, како би процес извршења могао несметано и ефикасно да се одвија.

На питање које се тиче *циљева који се доношењем овог закона постижу* предлагач је као циљеве навео растерећење судова, уједначавање судске праксе,

Републички секретаријат за јавне политике

Влајковићева 10 • Београд • Република Србија • Пријем поште: Немањина 22-26
Тел: +381-11/ 333-4105; Факс: +381-11/2761-665; office@rsjp.gov.rs

унапређење ефикасности, делотворности и законитости извршног поступка, смањење броја нерешених предмета и друге циљеве.

Сугеришмо предлагачу да би одређени дефинисани циљеви као што су: унапређење ефикасности поступка, смањење броја нерешених предмета и растеређење судова требало да буду и квантитативно описани (мерљиви) и временски одређени, (са утврђеним роком у којем морају бити испуњени), како би се адекватно пратила примена закона у пракси, узимајући као полазну основу наведене индикаторе који се тичу материје извршења.

На питање *На кога и како ће највероватније утицати решења у закону, предлагач* је навео да ће предложена законска решења утицати генерално на сва домаћа и страна, физичка и правна лица која су странке или трећа лица у извршном поступку, али и да ће утицати на рад извршних одељења судова опште и посебне надлежности.

Сугеришемо предлагачу да одговор на ово питање пре свега треба да садржи идентификацију свих категорија и подкатегија субјеката регулације (то јест категорије лица на које примена закона директно утиче). Такође, потребно је идентификовати и категорије и подкатегије субјеката на које ће се ефекти законских решења одразити индиректно.

Скрећемо посебно пажњу предлагачу да детаљније анализира како ће предложена законска решења утицати на јавне извршитеље, с обзиром да се Нацртом закона значајније поштравају услови које јавни извршитељи морају да испуњавају како би могли да обављају послове у складу са овим законом.

Члан 31. Нацрт закона предвиђа да су државни органи, имаоци јавних овлашћења, друга правна лица и предузетници дужни да суду и јавном извршитељу бесплатно доставе, на њихов захтев податке о извршном дужнику и његовој имовини у року од 8 дана.

Имајући у виду велики значај овог законског решења за ефикасно спровођење извршног поступка, сугеришемо предлагачу да наведе које ће бити санкције за субјекте који не изврше обавезу бесплатног достављања тражених података у законом прописаном року, као и да наведе ко ће бити задужен за вршење контроле да ли је прекорачен наведени законски рок.

На питања *Које трошкове ће примена Закона изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима*, предлагач је навео да Закон неће изазвати посебне трошкове грађанима и привреди, односно малим и средњим предузећима, као и да ће извршни повериоци бити ослобођени плаћања било каквих накнада у поступцима прибављања података о имовини извршног дужника.

Републички секретаријат за јавне политике истиче да је у оквиру одговора на ово питање, потребно извршити идентификацију свих директних и индиректних трошкова које ће сносити субјекти регулације због примене нових предложених решења, али и државни органи и организације надлежне за спровођење и праћење примене закона (индиректне трошкове које ће грађани и привреда имати кроз додатно издавање из буџета). Трошкове је потребно квантификовати и новчано изразити, где год је то могуће. Ако то није могуће, ове трошкове је потребно квалитативно анализирати.

Републички секретаријат за јавне политике

Влајковићева 10 • Београд • Република Србија • Пријем поште: Немањина 22-26

Тел: +381-11/ 333-4105; Факс: +381-11/2761-665; office@rsjp.gov.rs

Истичемо да се појединим предложеним законским решењима стварају (једнократни или виšekратни) директни или индиректни трошкови за одређене (или чак све) категорије субјеката регулације:

- **члан 477.** а у вези са чланом 554. Нацрта закона предвиђа да јавни извршитељи и заменици јавних извршитеља морају да имају положен правосудни испит до 01. јануара 2018. године и завршену почетну обуку, као и да имају најмање две године радног искуства на пословима правне струке после положеног правосудног испита, како би могли да обављају поверене послове у складу са овим законом;
- **члан 507 став 1. Нацрта закона** предвиђа да је јавни извршитељ дужан да на дан именованја и потом једанпут годишње подноси Комори поред осталог и редован годишњи финансијски извештај;
- **члан 536. Нацрта закона** предвиђа формирање нових органа и то дисциплинског тужиоца Коморе и заменика дисциплинског тужиоца Коморе;
- **члан 552 став 1.** предвиђа да ако после ступања на снагу овог закона буде укинута решење о извршењу, односно о обезбеђењу, поступак се наставља применом овог закона и да ако извршење или обезбеђење спроводи суд, а за спровођење извршења или обезбеђења према овом закону искључиво је надлежан јавни извршитељ, док је извршни поверилац дужан да у року од 15 дана од пријема решења о укидању решења о извршењу, односно обезбеђењу, одреди јавног извршитеља и о томе обавести суд, иначе ће се извршни поступак или поступак обезбеђења обуставити;
- **члан 553. Нацрта закона** предвиђа да су извршни повериоци у чију корист је пре почетка рада извршитеља у Републици Србији донето решење о извршењу на основу извршне или веродостојне исправе или решење о обезбеђењу и који на дан ступања на снагу овог закона још воде извршни поступак или поступак обезбеђења, дужни да се у року од 60 дана од ступања на снагу овог закона изјасне о томе да ли су вољни да извршење спроведе суд или јавни извршитељ.

Предлагач је у оквиру одговора на ово питање навео тренутну структуру **трошкова спровођења** извршног поступка која се односи на износе трошкова и награде за рад извршитеља, као и трошкова за спровођење извршења пред судовима опште и посебне надлежности.

Републички секретаријат за јавне политике истиче да се финансијски ефекти појединих одредаба **Нацрта закона не могу сагледати** у овом тренутку имајући у виду да ће те одредбе закона бити разрађене и подобне за практичну примену тек након доношења **нових подзаконских** аката од стране надлежног министра или Коморе јавних извршитеља, узимајући при том у обзир чињеницу да се предвиђа и измена закона који регулише висину судских такси.

С тим у вези, наводимо да следеће законске одредбе могу **потенцијално** проузроковати нове трошкове за одређене категорије субјеката регулације :

- члан 476. Нацрта закона предвиђа да јавни извршитељ има право на накнаду за рад и на накнаду трошкова према јавноизвршитељској тарифи чију ће висину прописати Министар;

- члан 486. Нацрта закона предвиђа да је јавни извршитељ дужан да пре отпочињања делатности обезбеди канцеларију и опрему неопходну за спровођење извршења и обезбеђења и плати Комори уписнину;
- члан 487. Нацрта закона предвиђа да ће Министар прописати опште услове за закључивање уговора о осигурању за штету коју би јавни извршитељ својом делатношћу могао изазвати другом лицу и уговора о осигурању просторија и предмета примљених у депозит за случај њиховог оштећења, уништења или нестанка, као и најнижу висину оба осигурања;
- члан 510. Нацрта закона предвиђа да је јавни извршитељ дужан да плаћа чланарину Комори, која се састоји од непромењивог дела и дела чија висина зависи од бројности предмета јавног извршитеља.

На питање *да ли су позитивне последице доношења Закона такве да оправдавају трошкове које ће он проузроковати*, предлагач је навео да примена закона неће створити додатне трошкове, те да из тог разлога није потребно ни дати одговор на ово питање.

Републички секретаријат за јавне политике истиче да је након идентификације трошкова потребно извршити идентификацију и **анализу користи** које ће имати субјекти регулације од примене нових законских решења. Потом је неопходно представити анализу која показује однос очекиваних трошкова и очекиваних користи од примене новопредложених решења. Након поређења трошкова и користи, потребно је дати оцену да ли су укупне користи (односно очекивани позитивни ефекти) такви да оправдавају укупне трошкове (односно очекиване негативне ефекте) које ће примена нових предложених решења створити у пракси.

На питање *Које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава*, предлагач је навео значајан број мера које је потребно предузети како би се остварило оно што се доношењем закона намерава.

Имајући у виду системски карактер закона и обим мера које је потребно предузети, сугеришемо предлагачу да предвиди прецизан акциони план (временски дефинисан) за спровођење свих предвиђених мера.

Мишљења смо да је у оквиру одговора на ово питање потребно навести и следеће податке од значаја за спровођење мера:

- **све органе и имаоце јавних овлашћења који су надлежни за спровођење закона;**
- **какви су њихови финансијски, техничко-технолошки, организациони и кадровски капацитети** за спровођење новопредложених решења (имајући у виду члан 64 став 1. Нацрта закона који предвиђа да је суд о предлогу за извршење на основу извршне или веродостојне исправе дужан да одлучи у року од осам дана од пријема предлога, док члан 87 став 1. Нацрта закона, предвиђа да је судско веће дужно да одлучи о приговору у року од 15 дана од када му судија појединац достави приговор и списе предмета, а да је другостепени суд дужан да одлучи о жалби у року од 15 дана од пријема жалбе, решења већа и списка предмета), затим колики број извршитеља је до сада именован, као и податке о томе колико нових извршитеља је потребно именовати у складу са предвиђеним роковима;

- на који начин ће се успоставити међуинституционална сарадња између органа и организација надлежних за спровођење нових предложених решења, нарочито када је у питању сарадња по питању координације судова и јавних извршитеља у погледу смањења броја заосталих извршних предмета, али и сарадња са другим органима надлежним за спровођење закона (Народном банком Србије, Агенцијом за привредне регистре, Републичким геодетским заводом, Централним регистром хартија од вредности, Пореском управом, Министарством унутрашњих послова, Комором јавних извршитеља и др.);
- да ли је **неопходно основати нову, односно укинути постојећу институцију** (тело) и навести разлоге за то, да ли је потребно мењати организациону структуру постојећих органа и организација и број запослених у њима и друго;
- навести **мере и одговорне субјекте за праћење остваривања зацртаних циљева** (тј. за праћење спровођења закона ,односно *ex-post* анализу).

Такође скрећемо пажњу предлагачу да објасни и које мере је потребно предузети како би се ажурно водила евиденција о поступцима извршења и обезбеђења и финансијском пословању и у електронском облику, имајући у виду да члан 509. став 5. Нацрта закона предвиђа да се ти подаци уносе у централну базу података која је део правосудног информационог система, као и да наведе који **субјекти ће бити задужени за спровођење тих мера.**

Имајући у виду све наведено, Републички секретаријат за јавне политике је мишљења да **Нацрт закона о извршењу и обезбеђењу садржи делимичну Анализу ефеката закона.**



в.д. заменика директора
Бојана Гошић