

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење Закона о изменама и допунама Закона о заложном праву на покретним стварима уписаним у регистар садржан је у одредбама члана 97. став 1. тач. 7) и 16) и члана 137. Устава Републике Србије, према којима је, између осталог, утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, организацију, надлежност и рад републичких органа и поједина јавна овлашћења законом поверава организацијама.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Законом о заложном праву на покретним стварима уписаним у регистар („Службени гласник РС”, бр. 30/03, 61/05, 64/06 и 99/11) уређена је залога без предаје у државину, покретних ствари и права ради обезбеђења потраживања повериоца, уговор о залози, права и обавезе уговорних страна, упис заложног права у регистар, намирење заложног повериоца и престанак заложног права.

Закон је донет 2003. године. У циљу стварања предуслова за несметано функционисање Регистра заложног права (у даљем тексту: Регистар залогe), 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 заложног права почео да се примењује Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре („Службени гласник РС”, бр. 99/11 и 83/14).

Чињеница да је залога на покретним стварима и правима без предаје у државину постала широко заступљено средство обезбеђења кредита и других новчаних обавеза, упућује на закључак да је овај закон имао изузетно позитивне ефекте и допринео правној сигурности, да је положај дужника учинио знатно повољнијим (дужник може предмет залогe да употребљава, убире плодове, поново га заложити, па чак и отуђити), али истовремено и намирење повериоца извеснијим и ефикаснијим, јер је изводу из Регистра залогe признато својство извршне исправе.

Ипак, 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. Такође, 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. Поред наведеног, један од захтева Светске банке који би довео до бољег позиционирања Републике Србије је и захтев да се предмет залогe и обезбеђено 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.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Чланом 1. Нацрта закона о изменама и допунама закона о заложном праву на покретним стварима уписаним у регистар (у даљем тексту: Нацрт закона) прецизира се назив закона, јер Закон уређује упис заложног права на покретним стварима и упис заложног права на потраживању залогодавца према дужнику у Регистар залогe.

Чланом 2. Нацрта закона прецизира се члан 3. став 1. Закона којим је прописана садржина уговора о залози, ради терминолошког усклађивања са појмовима закона који уређује привредна друштва и са предложеном изменом члана 9. Закона којим се ближе уређује залогa на збиру покретних ствари, укључујући и инвентар.

Чланом 3. Нацрта закона прописано је да заложни поверилац који је стекао заложно право предајом покретних ствари у државину (државинска залогa) 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 Регистар залогe (бездржавинска (регистрована) залогa) првенствени ред у намирењу свог потраживања уписом у Регистар залогe.

Чланом 4. Нацрта закона прецизира се члан 9. став 3. Закона и додаје нов став 4. Имајући у виду захтев *Doing Business* листе у погледу 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 залогe, 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 се излази у сусрет захтевима које намеће пракса и савремени начин пословања.

Чланом 5. Нацрта закона додаје се члан 9а којим је прописано да предмет заложног права могу бити и постојећа и будућа средства на наменском банковном рачуну залогодавца.

Чланом 6. Нацрта закона прецизније се уређује настанак заложног права на потраживању прописивањем да није потребно да дужник пре уписа заложног права у Регистар залогe буде обавештен о залагању потраживања. Поред тога, прописано је да предмет заложног права могу бити и удели.

Чланом 7. Нацрта закона прецизније се уређује положај лица из члана 16. Закона 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. У пракси се, у највећем броју случајева, лице из члана 16. Закона именује када у уговорном односу има већи број поверилаца, укључујући и нерезиденте. Регистрована заложна права се бришу након више година, а током година често долази до преноса потраживања и промене поверилаца. Због протекла времена, прибављање нових пуномоћја и документовање евентуалних преноса потраживања на друге повериоце може успорити и поскупети поступак брисања, поготово када се ради о нерезидентима, код којих се провера овлашћености за предузимање овакве правне радње утврђује из овереног пуномоћја, које

мора бити легализовано у складу са прописима којима се врши легализација јавних исправа. Усвајањем предложеног решења предупредиле би се овакве ситуације и потреба прибављања додатне документације.

Чланом 8. Нацрта закона измењен је члан 27. став 3. Закона ради терминолошког усклађивања са законом који уређује привредна друштва и друге облике организовања.

Чланом 9. Нацрта закона прецизно се одређује моменат продаје, односно стицања предмета заложног права.

Чланом 10. Нацрта закона прописано је да заложни поверилац који је стекао заложно право предајом покретних ствари у државину (државинска залога) има у односу на заложног повериоца који на истој ствари има заложно право које је стечено уписом у Репистар залогe (бездржавинска (регистрована) залога) првенствени ред у намирењу свог потраживања само ако је уписано у Регистар залогe.

Чланом 11. Нацрта закона брисан је члан 32. Закона ради усклађивања са одредбом члана 31. Закона.

Чланом 12. Нацрта закона предлаже се измена члана 34. Закона који који прописује начин утврђивања реда првенства законског заложног права државе за потраживања по основу јавних прихода, тако што би се одређивање права приоритета државе, уместо за време уписа, везало за време пријема захтева за упис у Агенцији за привредне регистре. Предложеном изменом омогућио би се исти третман државе и осталих поверилаца који су своје потраживање обезбедили регистрованом залогом, а које је прописано одредбама члана 30. Закона.

Чланом 13. Нацрта закона предлаже се измена члана 36. Закона који уређује почетак намирења обезбеђеног потраживања. Садашње решење подразумева обавезу повериоца да залогодавца и дужника, када залогодавац и дужник нису исто лице, као и треће лице код кога се предмет залогe налази, обавести о намери да своје доспело потраживање намери. Обавештење се доставља препорученим писмом, а поступак намирења почиње када заложни поверилац ово обавештење пошаље дужнику, залогодавцу, као и трећем лицу код кога се заложена ствар налази на адресу уписану у Регистар залогe.

У пракси дужници у навећем 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 заблежба намирења као чињеница релевантна за правни промет и учинила јавно доступним, како повериоцима, тако и осталим заинтересованим лицима.

Чланом 14. Нацрта закона брисан је члан 37. Закона ради усклађивања са предложеном изменом члана 36. Закона.

Чланом 15. Нацрта закона врши се измена члана 39. став 1. Закона у циљу усклађивања са предложеном изменом члана 36. став 1.

Чланом 16. Нацрта закона мења се члан 40. Закона. Измена се предлаже у циљу усклађивања са измењеном одредбом члана 36. став 2. Закона, прописивањем да поверилац стиче право на преузимање предмета у државину истеком рока од 30 дана од објављивања обавештења о намирењу, а не од достављања истог, како је то сада прописано.

Чланом 17. Нацрта закона допуњује се наслов члана 41. Закона тако што се изричито прописује да се посебан поступак за стицање државине на предмету заложног права односи на вансудско намирење. Наиме, досадашња формулација доводи до различитог тумачења и

неуједначене праксе судова који спроводе извршење, што води правној несигурности и непотребном одуговлачењу поступка намирења. Закон даје могућност повериоцу да се определи за вансудско намирење или намирење преко суда. Из формулације одредаба које уређују поступак намирења је јасно да примена одредаба члана 41. има смисла само у ситуацији када у поступку вансудског намирења залогодавац одбија да испуни законом прописану обавезу предаје предмета залог заложном повериоцу. У том случају, заложни поверилац може од суда да тражи одузимање предмета залог, 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.

Одредба става 2. овог члана се допуњује тако што се прописује да се поступак за стицање државине на предмету заложног права може спровести само уколико је претходно уписана забележба намирења. Упис забележбе намирења се спроводи и у циљу обавештавања јавности о намери повериоца да отпочне намирење доспелог потраживања, а допуном ове одредбе прави се јасна разлика између извода из Регистра залог, којим се потврђује да је одређено заложно право регистровано и извода са уписаном забележбом намирења који има третман извршне исправе.

Чланом 18. Нацрта закона врши се измена члана 42. став 1. Закона у циљу усклађивања са предложеном изменом члана 36. став 1. Закона.

Чланом 19. Нацрта закона предлаже се измена и допуна члана 43. Закона. Право повериоца да се обрати суду ради намирења везује се за истек рока од 30 дана од дана објављивања обавештења, чиме се одредба става 1. овог члана усклађује са предложеном изменом члана 36. став 2. Закона. Изричито се прописује да се извршење спроводи у складу са законом који уређује поступак извршења и обезбеђења и додаје став 3. којим се прописује да се уз предлог за извршење доставља извод из Регистра залог са уписаном забележбом намирења и уговор о залози.

Чланом 20. Нацрта закона мења се и допуњује члан 44. Закона. Изменом става 1. врши се усклађивање са предложеном изменом члана 36. став 2. Закона. Додавањем новог става после става 1. прописано је да 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.

Чланом 21. Нацрта закона брисан је члан 45. Закона ради усклађивања са предложеном изменом члана 44. Закона.

Чланом 22. Нацрта закона мења се члан 48. Закона, тако што се прописује да се обавештење о вансудској продаји објављује на интернет страници Регистра залог 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 залог 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.

Чланом 23. Нацрта закона уређује се стицање права својине на вансудској јавној продаји, јер су правила о стицању својине на судској јавној продаји прописана законом којим се уређује поступак извршења и обезбеђења.

Чланом 24. Нацрта закона предлаже се допуна члана 55. изричитим прописивањем да се брисање заложног права може извршити и на основу другог документа из којег проистиче да је заложно право престало, отклања се 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 залог, потврда банке о исплати последње рате кредита и измирењу обавеза, у којим случајевима се достављање сагласности повериоца или судске одлуке показује излишним.

Чланом 25. Нацрта закона допуњује се члан 56. Закона тако што се у ставу 1. прецизира да је Регистар залог јавни регистар заложног права на стварима, али и правима физичких и правних лица, с обзиром да Закон, у делу одредаба којима уређује шта може бити предмет залог, наводи и право потраживања и друга имовинска права, а не само покретне ствари.

После става 1. додаје се још један став којим се проширује надлежност Регистра залог 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.

Чланом 26. Нацрта закона допуњују се одредбе члана 59. Закона које уређују јавност података тако што се додаје став 5. који прописује да је документација на основу које је извршена регистрација података доступна у складу са прописима који уређују заштиту података о личности и пословну тајну. На овај начин се отклања дилема и могуће погрешно тумачење начела јавности прописаног одредбама члана 3. Закона о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре („Сл. гласник РС“, бр. 99/11 и 83/14) и прави разлика у погледу јавне доступности документације статусних и уговорних регистара, уз уважавање

специфичности ових других, јасним прописивањем ограничења доступности података који подлежу заштити по прописима који уређују заштиту података о личности и пословној тајни.

Чланом 27. Нацрта закона врши се измена и допуна одредаба члана 62. Закона које уређују садржину Регистра залогe, и то става 1. тако што се тачка 1) термилошки усклађује са изменама члана 16. Закона. Предложена је и измена тачке 3) истог става којом се прецизирају подаци о потраживању који су предмет регистрације. У складу са захтевом *Doing Business* листе Светске банке, у циљу бољег рангирања Републике Србије, омогућава се уопштено описивање обавеза уз назначење износа основног и максималног износа. Овом одредбом прописује се да се, ако се ради о будућем или условном потраживању, региструје само највиши износ главног потраживања до ког заложно право обезбеђује условна или будућа потраживања чиме се одредба усклађује са одредбом члана 7. став 4. Закона.

Чланом 28. Нацрта закона мења се члан 64. Закона посвећен другим уписима у регистар залогe. С обзиром да се ради о забележбама, мења се назив изнад члана, а измењеном одредбом прописују подаци који се региструју у форми забележбе уз неопходна термилошка усклађивања. Прописан је и поступак брисања забележбе из Регистра залогe.

Чланом 29. Нацрта закона предлаже се измена члана 65. Закона у циљу смањења трошкова 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 залогe. Овакво решење је у потпуности у складу са основном функцијом Регистра залогe, 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.

Чланом 30. Нацрта закона прописује се рок за доношење подзаконских аката за примену Нацрта закона.

Чл. 31. и 32. Нацрта закона прописује се ступање на снагу Закона.

IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТАВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

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.