



Br: 03-02-430/23-2759/2

Podgorica, 28.04.2023. godine

**MINISTARSTVO PRAVDE**  
**-n/r ministru, gospodinu Marku Kovaču -**

Poštovani gospodine Kovač,

Povodom *Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbjeđenju*,  
Ministarstvo finansija daje sljedeće

**MIŠLJENJE**

Uvidom u dostavljeni tekst i Izvještaj o analizi uticaja propisa utvrđeno je, da se Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbjeđenju odnosi na usklađivanje sa Regulativom Evropskog parlamenta i Savjeta (EZ), broj: 655/214 od 15.05.2014. godine, u cilju uspostavljanja postupka za evropski nalog za blokadu računa kako bi se pojednostavila prekogranična naplata duga u građanskim i trgovačkim stvarima i stvorili uslovi za njenu nesmetanu primjenu, nakon pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji. Takode, predviđeno je unapređenje pojedinih normi u pravcu unifikacije i racionalizacije izvršnog postupka.

Donošenje ovog propisa će pozitivno uticati na povjerenje koji će kroz evropski nalog za blokadu dobiti zaštitnu mjeru koja će spriječiti prenos ili povlačenje sredstava koje njegov dužnik ima na računu u nekoj državi članici Evropske unije ako postoji opasnost da bez takve mjere naknadno izvršenje njegove tražbine prema dužniku bude spriječeno ili znatno otežano.

Na tekst Predloga zakona i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

U tekstu Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbjeđenju i Izvještaju o analizi uticaja propisa u djelu procjene fiskalnog uticaja, navedeno je da za implementaciju predmetnog Predloga nijesu potrebna izdvajanja dodatnih sredstava iz Budžeta Crne Gore.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija sa aspekta državnog budžeta, nema primjedbi na *Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbjeđenju*.

S poštovanjem.



<b>IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA</b>	
<b>PREDLAGAČ PROPISA</b>	Ministarstvo pravde
<b>NAZIV PROPISA</b>	Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbjeđenju
<p><b>1. Definisane probleme</b>  <b>Koje probleme treba da riješi predloženi akt?</b>  <b>Koji su uzroci problema?</b>  <b>Koje su posljedice problema?</b>  <b>Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?</b>  <b>Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?</b></p>	
<p>Izmjene i dopune Zakona o izvršenju i obezbjeđenju neophodno je izvršiti radi njegovog usklađivanja sa Regulativom Evropskog parlamenta i Savjeta (EZ) br. 655/214 od 15.05.2014. godine o uspostavljanju postupka za evropski nalog za blokadu računa kako bi se pojednostavila prekogranična naplata duga u građanskim i trgovačkim stvarima, te kako bi se stvorili neophodni uslovi za njenu nesmetanu primjenu, nakon pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji.</p> <p>Prilikom pripreme ovog Predloga ocijenjeno je da je, pored potrebe usklađivanja Zakona o izvršenju i obezbjeđenju sa predmetnom Regulativom, potrebno dopuniti i izmijeniti pojedine odredbe radi pospješavanja njegove praktične primjene.</p> <p>U tom smislu ocijenjeno je da u članu 1 treba urediti pitanje mjesne nadležnosti javnih izvršitelja kada su u pitanju izvršne isprave Vrhovnog suda Crne Gore, Apelacionog suda Crne Gore i višeg suda, kao i pitanje nadležnosti kada izvršni dužnik nema prebivalište, odnosno sjedište u Crnoj Gori. Nadalje je, zbog svog sadržaja i značaja, kao izvršna isprava proklamovano i rješenje državnog tužioca koje glasi na ispunjenje novčane obaveze, dok je u članu 6 pitanje dostavljanja uređeno na način što je propisano da pismena koja proizilaze iz okvira rada javnog izvršitelja se dostavljaju lično primaocu.</p> <p>Takođe je predviđeno uređenje odredbe koja se odnosi na dostavljanje u izvršnom postupku javnim objavljivanjem. Naime, važećim zakonskim rješenjem je predviđeno da se dostavljanje javnim objavljivanjem vrši isticanjem pismena na oglasnoj tabli nadležnog suda i objavljivanjem u dnevnom štampanom mediju koji izlazi na cijeloj teritoriji Crne Gore. Navedeno rješenje predstavlja izmjenama korigovano prvobitno zakonsko rješenje koje je predviđalo da se javno objavljivanje vrši i objavljivanjem u "Službenom listu Crne Gore". Rezultat ovakve zakonske intervencije doveo je do povlašćenijeg položaja štampanih medija u odnosu na JU "Službeni list Crne Gore".</p> <p>Različito uređenje procentualnog iznosa zarade na kojem se može sprovesti izvršenje u Zakonu o radu i Zakonu o izvršenju i obezbjeđenju dovodilo je do neujednačene praktične primjene.</p> <p>Mogućnost da građani, nakon što njihovi računi u bankama budu blokirani, otvaranjem novih računa osujećuju naplatu potraživanja izvršnog povjerioca, takođe je uočeno kao problem koji treba riješiti.</p> <p>Neprecizno definisanje prodajne cijene u članu 173 važećeg zakona dovodilo je do nelogičnosti u praktičnoj primjeni i mogućnosti da na narednim javnim prodajama prodajna cijena bude viša od one koja bi bila na nekom od prethodnih.</p> <p>Kako je zakon u članu 205 izvršenje na novčanim sredstvima predviđao samo na računu pravnog lica ili preduzetnika, takvo rješenje je za posledicu imalo nemogućnost organizacije za prinudnu naplatu da na nedvosmislen način sprovodi i blokadu na računima lica koja obavljaju određenu djelatnost i ostvaruju dobit, ali koja se, shodno posebnom zakonu, ne mogu smatrati preduzetnicima. Takođe je nepostojanje zakonskog normiranja pitanja koja sredstva na računima pravnih lica, preduzetnika i drugih lica koja obavljaju samostalnu djelatnost mogu biti izuzeta od izvršenja imala za posledicu da sredstva na računima istih su blokirana i na istima je izvršenje sprovedeno bez ograničenja.</p> <p>Pored navedenog, unaprijeđena je i odredba koja uređuje izvršenje kazne zatvora, kao sredstva izvršenja u postupku oduzimanja i predaje djeteta, obzirom da ista nije sadržala poziv na shodnu primjenu relevantnog propisa koji treba primijeniti prilikom sporovođenja izvršenja kazne zatvora.</p> <p>„Status quo” opcija, odnosno opcija koja bi podrazumijevala izostanak izmjene zakona, rezultirala bi nastavkom prakse sprovođenja izvršenja od strane javnih izvršitelja koji imaju sjedište u Podgorici po svim izvršnim ispravama koje su izdali sudovi koji jedino sjedište imaju u Podgorici i njihovom povlašćenijem položaju u odnosu na javne izvršitelje sa sjedištem u drugim oštinama. Takođe, ukoliko propis ne bi bio izmijenjen ("satus quo") izvršenje rješenja državnog tužioca koje glasi na ispunjenje novčane obaveze i dalje bi bilo neefikasno, dok bi postojeće rješenje u članu 43 stav 1 i dalje pogodovalo neujednačenoj praksi dostavljanja. Prema postojećem rješenju JU "Službeni list CG" nije bio prepoznat kao subjekt koji može da učestvuje prilikom dostavljanja akata javnog izvršitelja putem javnog objavljivanja, što bi, u slučaju "status quo" opcije, rezultiralo gubitkom značajnih prihoda koje je po ovom osnovu može da ostvari ova ustanova, te neujednačenoj praksi javnog objavljivanja. Izostanak preostalih izmjena propisa, odnosno zadržavanje postojećih rješenja, rezultirao bi nekoherentnom praksom primjene Zakona o radu i Zakona o izvršenju i</p>	

obezbjeđenju, onemogućavanjem naplate potraživanja povjerilaca otvaranjem novih računa u bankama, nemogućnošću blokade i naplate od izvršnih dužnika koji su lica koja obavljaju privrednu djelatnost i ostvaruju profit, kao i neadekvatnim izvršenjem kazne zatvora kao sredstva izvršenja u izvršnom postupku. „Status quo“ opcija nije primjenljiva i sa stanovišta obavenosti regulativa Evropske unije, koje predstavljaju zakonodavne akte koji se moraju u cjelosti primjenjivati na teritoriji svih zemalja članica Evropske unije, pa je neophodno stvoriti sve potrebne uslove za njihovu nesmetanu primjenu u Crnoj Gori nakon njenog pristupanja Evropskoj uniji.

## **2. Ciljevi**

**Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**

**Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

Prvenstveni cilj izmjena i dopuna ovog zakona je njegovo usklađivanje sa navedenom Regulativom, radi stvaranja uslova za njenu nesmetanu primjenu nakon pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji. Takođe, predloženim propisom namjerava se postići jednaka zastupljenost javnih izvršitelja u svim opštinama u Crnoj Gori, efikasnost u izvršenju rješenja državnog tužioca, ujednačenost prakse dostavljanja pismena iz nadležnosti javnog izvršitelja, efikasnost javne prodaje nepokretnosti i sveukupno unaprjeđenje normi u pravcu unifikacije i racionalizacije izvršnog postupka, a u konačnom i uređenje pitanja od značaja za rad organizacije za prinudnu naplatu, među kojima je kao posebno značajno prepoznato propisivanje osnova za izuzimanje od izvršenja na računima pravnih lica, preduzetnika i drugih lica koja obavljaju samostalnu djelatnost.

Obaveza donošenja propisa predviđena je Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2021-2023. Programom rada Vlade Crne Gore donošenje propisa je predviđeno za III kvartal 2023. godine.

## **3. Opcije**

**Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati „status quo“ opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).**

**Objasniti preferiranu opciju?**

Izmjene i dopune predmetnog zakona jedini su prepoznati način koji će omogućiti stvaranje neophodnih uslova za ispunjenje postavljenih ciljeva i rješavanje identifikovanih problema.

„Status quo“ opcija nije prihvatljiva iz razloga što postavljeni ciljevi ne bi bili ostvarivi ukoliko ne bi bila izvršena predložena zakonodavna intervencija. Naime, uočena problematika u primjeni proističe isključivo iz postojeće koncepcije zakonodavnih rješenja. U tom smislu primjena postojećeg zakonskog rješenja nije davala prostor za određivanje nadležnosti javnih izvršitelja na način koji bi isključio privilegovanje onih sa sjedištem u Podgorici. Takođe, namirenje po pravosnažnim rješenjima državnih tužilaca ostvarivalo bi se na način koji se pokazao neefikasnim i necjelishodnim, iako je riječ o odluci državnog organa, dok bi i praksa dostavljanja odluka javnih izvršitelja shodno važećim rješenjima i dalje usporavala postupak koji je zbog svoje prirode zasnovan na kratkim rokovima. „Status quo“ opcija nije prihvatljiva i sa stanovišta sprovođenja izvršenja na zaradi zaposlenih, obzirom na koliziju rješenja istog pitanja u dva propisa, zatim usljed nepostojanja izričite zabrane otvaranja novih računa, građanima je i dalje na raspolaganju mogućnost izigravanja naplate potraživanja povjerilaca, dok takođe organizacija za prinudnu naplatu postupajući na način propisan u važećem zakonu nema mogućnost prepoznavanja i sprovođenja blokade računa lica koja obavljaju samostalnu djelatnost, a ne smatraju se pravnim licima ili preduzetnicima. Zakon o izvršenju i obezbjeđenju ne sadrži upućenje na odredbe posebnog zakona koji se ima primijeniti kod izvršenja kazne zatvora kao sredstva izvršenja, što je sudu ostavljalo prostor za nedoumice i nemogućnost korišćenja ovog sredstva.

Kod prethodno navedenog, opredjeljenje za izmjene i dopune Zakona o izvršenju i obezbjeđenju jedina su prihvatljiva opcija koja može dati očekivane rezultate.

## **4. Analiza uticaja**

**Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektno.**

**Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).**

**Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.**

**Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.**

**Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.**

Donošenje ovog propisa će pozitivno uticati na povjeroce koji će kroz evropski nalog za blokadu dobiti zaštitnu mjeru koja će spriječiti prenos ili povlačenje sredstava koje njegov dužnik ima na računu u nekoj državi članici Evropske unije ako postoji opasnost da bez takve mjere naknadno izvršenje njegove tražbine prema dužniku bude spriječeno ili znatno otežano.

Positivan uticaj na poslovanje javnih izvršitelja na cijeloj teritoriji Crne Gore imaće rješenje koje uređuje njihovu mjesnu nadležnost kod izvršnih isprava koje su donijeli naznačeni sudovi.

Novo rješenje koje se odnosi na objavljivanje u „Službenom listu Crne Gore“ pozitivno će uticati na poslovanje ove javne ustanove, dok će usaglašavanje dva propisa koji su na različit način uređivala pitanje izvršenja na zaradi dužnika doprinijeti pravnoj sigurnosti i ujednačenoj praksi primjene. Onemogućavanje izvršnih dužnika, kojima je u izvršnom postupku sprovedena blokada računa da otvaraju nove račune u bankama, doprinijeće efikasnijem namirenju potraživanja povjerilaca. Uređenje prodajne cijene na način da ista bude određivana procentualno u odnosu na utvrđenu vrijednost nepokretnosti doprinijeće cjelishodnosti naplate potraživanja i otklanjanju nelogičnosti u praktičnoj primjeni. Takođe, preciziranje da organizacija za prinudnu naplatu blokadu sprovodi i na računima lica koja se ne mogu smatrati preduzetnicima, a koja nesporno obavljaju određenu djelatnost, uticaće povoljno na povjeroce.

Rješenje kojim je dopunjena odredba koja se odnosi na izvršenje kazne zatvora, pozitivno će uticati na rad sudova, obzirom da će na nedvosmislen način biti predviđene odredbe relevantnog propisa koji kao *lex specialis* treba primijeniti.

Donošenjem zakona neće se stvoriti troškovi građanima i privredi.

Donošenjem ovog zakona neće se stvoriti administrativna opterećenja i biznis barijere.

Donošenjem ovog zakona neće se stvoriti uticaj na stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišnu konkurenciju.

#### **5. Procjena fiskalnog uticaja**

**Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?**

**Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.**

**Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.**

**Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?**

**Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze?**

**Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?**

**Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.**

**Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.**

**Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?**

**Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.**

Za implementaciju ovog zakona nije potrebno obezbjeđivati dodatna sredstva iz budžeta Crne Gore

Za implementaciju ovog zakona nije potrebno obezbjeđivati finansijska sredstva jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda.

Implementacijom ovog zakona neće nastati međunarodne finansijske obaveze.

Za implementaciju ovog zakona nijesu neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno za narednu fiskalnu godinu.

Nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze.

Implementacijom ovog zakona neće se ostvariti prihod za budžet Crne Gore.

Nisu postojale sugestije Ministarstva finansija na predlog propisa.

#### **6. Konsultacije zainteresovanih strana**

**Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.**

**Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).**

**Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.**

Ekspertska podrška pružena je od strane organizacije CILC u okviru projekta Jačanje sistema izvršenja u zemljama Zapadnog Balkana izradom analiza izvršnog postupka i učešćem nacionalnog eksperta u radu radne grupe. Naime, prof.dr Alan Uzelac i g-din Ibrahim Smailović izradili su dvije analize izvršnog postupka i izvršnog zakonodavstva u Crnoj Gori, koje su sadržale kratak pregled postojećeg stanja, uz date opšte smjernice za unaprjeđenje, dok je g-din Ibrahim Smailović svojim učešćem u radu radne grupe pružio podršku radnoj grupi u kreiranju predloženih rješenja.

#### **7. Monitoring i evaluacija**

**Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?**

Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?  
Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?  
Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Nema potencijalnih prepreka za sprovođenja ovog zakona.

Do početka primjene dijela ovog zakona koji se odnosi na usklađenost sa Regulativom Evropske unije, organizovaće se obuke za sudije i saradnike u sudovima, radi njihovog potpunog osposobljavanja za nesmetanu primjenu predmetne Regulative, nakon pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji.

Glavni indikatori sa kojim će se mjeriti ispunjenje ciljeva ovog zakona su rezultati nakon početka njegove primjene, kako u sporovima na nacionalnom nivou, tako i u pogledu ostvarivanja pravosudne saradnje nakon ulaska Crne Gore u Evropsku uniju.

Za monitoring i evaluaciju propisa nadležno je Ministarstvo pravde.

Podgorica, 26.04.2023. godine

MINISTAR

Marko Kovač



*Marko Kovač*