

CRNA GORA
SKUPŠTINA CRNE GORE
Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu
Broj: 00-63-3/
Podgorica, 29. decembar 2015. godine

SKUPŠTINI CRNE GORE

Na osnovu čl. 75 i 77 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu, sa 109. sjednice, održane 22. decembra 2015. godine, podnosi

IZVJEŠTAJ

SA KONTROLNOG SASLUŠANJA MINISTRA PRAVDE ZORANA PAŽINA, NA TEMU: „PRIMJENA I EFEKTI ZAKONA O IZVRŠENJU I OBEZBJEĐENJU I ZAKONA O JAVNIM IZVRŠITELJIMA“

Na 109. sjednici Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, održanoj 22. decembra 2015. godine, realizovano je kontrolno saslušanje, u skladu sa članom 75 Poslovnika Skupštine Crne Gore. Sjednici su prisustvovali odgovorni predstavnici: Zoran Pažin, ministar pravde; Marijana Laković Drašković, generalna direktorica Direktorata za pravosuđe i Siniša Mugoša, predsjednik Komore javnih izvršitelja Crne Gore.

U uvodnoj riječi, Rifat Rastoder, predsjednik Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, podsjetio je, da je na 107. sjednici, održanoj 7. decembra 2015. godine, jednoglasno donio Odluku o održavanju kontrolnog saslušanja ministra pravde, gospodina Zorana Pažina, na temu: „Primjena i efekti Zakona o izvršenju i obezbjeđenju i Zakona o javnim izvršiteljima“, koju je podnijela poslanica Snežana Jonica, shodno članu 75 stav 1 Poslovnika Skupštine Crne Gore

Podnosilac inicijative, poslanica Snežana Jonica, u svom obrazloženju, je istakla da su razlozi organizovanja saslušanja sadržani u činjenici da su od samog donošenja navedenih zakona, i njihove primjene u praksi, evidentni značajni nedostaci kao i da efekti koje su trebali da proizvedu nijesu opravdali sam cilj. Naime, mišljenja je da su u ovom dijelu najveću korist imale poslovne banke upravo zbog samog načina definisanja pojma mjenice, dok su najveću štetu pretrpjele najranjivije grupe stanovništva, penzioneri i primaoci socijalnih davanja, iz razloga što javni izvršitelji, u postupku izvršenja, blokiraju i ova primanja građana. Kao pozitivan efekat pomenutih zakona poslanica Jonica smatra rasterećenje sudova, iako podaci pokazuju da je visok procenat prigovora koji se

prihvataju, što govori o tome da veliki broj građana nije upoznat sa načinima podnošenja prigovora na rješenje o izvršenju i da ne koriste u dovoljnoj mjeri rješenja iz Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Takođe je naglasila da pitanje nadzora nad zakonitošću rada javnih izvršitelja i Komore javnih izvršitelja nije najbolje definisano zakonom, s obzirom da je smisao nadzora da proizvede određene posljedice, te da izrečene disciplinske mjere nijesu brojne niti efikasne. Pored toga, smatra potrebnim da se u Zakonu o javnim izvršiteljima dodatno precizira norma o ravnomjernoj raspodjeli predmeta kako bi se postigla veća efikasnost. Kada je u pitanju Uredba o tarifama javnih izvršitelja, poslanica Jonica je zatražila pojašnjenje o nedostacima i problemima koje je proizvodila prethodna uredba. Na kraju, postavila je pitanje ministru pravde koliko je predstavki građana upućeno ministarstvu i kakve su posljedice istih kao i da li su zadovoljni institutom javnih izvršitelja.

U svom obraćanju, ministar pravde, Zoran Pažin, je istakao da je tema saslušanja aktuelna i da se povodom iste otvaraju dva pitanja. Kao prvo, to je pitanje vršenja nadzora nad radom javno - izvršiteljske službe, gdje važeća normativna rješenja nijesu do kraja izvedena. Naime, nadzor nad radom javnih izvršitelja je, s jedne strane, povjeren Ministarstvu pravde i to kroz ocjenu zakonitosti rada, što smatra atipičnim rješenjem, s obzirom da zakonitost rada javnih izvršitelja treba da cijeni sud kroz drugostepenost odlučivanja u izvršnom postupku. U vezi sa tim, ukazao je da ukoliko bi se ta vrsta zakonitosti povjerila nekom drugom organu otvorilo bi se pitanje samostalnosti rada javnih izvršitelja kao jedno od ključnih načela ove službe. S druge strane i sama Komora ima određena ovlašćenja u pogledu kontrole tj. profesionalnog razvijanja ove službe i na kraju sam sud, odlučujući u drugom stepenu, na određeni način vrši nadzor. Imajući u vidu navedeno, mišljenja je da je neophodno pristupiti izmjeni zakonskih rješenja na način što će se detaljnije tretirati pitanje nadzora nad radom javno - izvršiteljske službe. Pored toga, ministar Pažin je istakao da se postavlja i pitanje disciplinske odgovornosti, smatrajući da nije dobro gomilanje disciplinskih postupaka već da treba tražiti uzrok zbog čega dolazi do istih i zbog čega se izriču blage sankcije što, takođe, treba preispitati.

Marijana Laković Drašković, generalna direktorica Direktorata za pravosuđe, dodatno se osvrnula na podatke koje je ministarstvo prikupilo nakon izvršenog nadzora nad radom javnih izvršitelja, ističući da je pokrenuto ukupno devet disciplinskih postupaka i da su od strane Disciplinske komisije izrečene opomene u tri slučaja. Takođe je naglasila da je od strane građana ministarstvu pristiglo 60 pritužbi. Tim povodom, mišljenja je da je još uvijek relativno kratak period za procjenu efikasnosti rada javnih izvršitelja, imajući u vidu činjenicu da nijesu svi javni izvršitelji počeli sa radom u isto vrijeme kao i da ne postoji jedinstveni softverski sistem koji bi pratio njihov rad. Pored toga, ukazala je na činjenicu, da je na sjednici Vlade, od 17. decembra 2015. godine,

usvojena nova Uredba o tarifama javnih izvršitelja, upravo iz razloga što je važeća uredba nejednako tumačena i primjenjivana od strane javnih izvršitelja naročito u pogledu naplate zaključka. U vezi sa tim, saopštila je da je Programom rada Vlade za narednu godinu predviđena izmjena navedenih zakona u cilju poboljšanja normativnih rješenja i postizanja efikasnosti. Marijana Laković Drašković je takođe istakla, da je jedna od sprovedenih aktivnosti ministarstva bila i kontrola zasnivanja radnih odnosa kod javnih izvršitelja koju je sprovedla Uprava za inspekcijske poslove, kao i da su od Komore tražili broj zaposlenih službenika u izvršiteljskim kancelarijama kao i da su od Poreske uprave tražili podatke vezane za plaćanje poreza. Kada je riječ o mjenicama, saopštila je da su 2014. godine bile dopune Zakona o izvršenju i obezbjeđenju i da su, od dana stupanja na snagu tih dopuna, poslovne banke i druga pravna lica Centralnoj banci dostavile 2309 zahtjeva za postupanje po mjenicama.

Siniša Mugoša, predsjednik Komore javnih izvršitelja Crne Gore, ukratko se osvrnuo na institut javnih izvršitelja i zakonski okvir koji je definisan Strategijom reforme pravosuđa 2014. - 2018. Tim povodom, istakao je da su javni izvršitelji važna karika u lancu samog pravosudnog sistema i pravne sigurnosti Crne Gore naročito iz razloga što posredstvom javnih izvršitelja država naplaćuje i ubira svoj PDV a građani ostvaruju svoja prava. Kada je riječ o sistemu izvršenja, Siniša Mugoša je ukazao da sami javni izvršitelji nijesu pokretači postupka već da sprovode zakone i interese države i samog društva u smislu sprovođenja Predloga za izvršenje koji inicira izvršni povjerilac. Nakon donošenja rješenja o izvršenju, javni izvršitelj obavezuje izvršnog dužnika da u naznačenom roku izmiri potraživanja zajedno sa utvrđenim troškovima. Takođe je naglasio da, rješenje o izvršenju sadrži pouku o pravnom lijeku i isto se dostavlja izvršnom povjeriocu i izvršnom dužniku, a izvršni dužnik ima mogućnost da po navedenom pravnom lijeku podnese prigovor. U daljem izlaganju, predsjednik Komore se osvrnuo i na pitanje nadzora i disciplinskih postupaka. Tim povodom, saopštio je da je Komora pokrenula 10 od ukupno 19 disciplinskih postupaka i da je jedan postupak okončan izricanjem novčane kazne u iznosu od 500 eura. Vezano za odgovornost javnih izvršitelja, saopštio je da je ista, takođe, uređena zakonom.

Učestvujući u raspravi, poslanik Šefkija Murić je postavio pitanje da li postoji mogućnost da javni izvršitelj izvrši rješenje o izvršenju a da o tome ne obavijesti izvršnog dužnika. Takođe je zatražio informaciju o broju pokrenutih disciplinskih postupaka kao i načinu funkcionisanja sistema naplate potraživanja koji javni izvršitelji obavljaju u saradnji sa poslovnim bankama, s obzirom da su se u praksi pojavili određeni problemi.

Odgovarajući na pitanje poslanika Murića, ministar pravde, Zoran Pažin, je saopštio da Zakon o javnim izvršiteljima predviđa supsidijarnu primjenu Zakona o parničnom postupku, kada je u pitanju dostavljanje pismena, i da se ne bi smjelo desiti da

dode do sprovođenja izvršenja a da dužnik ne dobije rješenje o izvršenju. Tim povodom, dodao je da će upravo ovo pitanje biti predmet pojačanog nadzora Ministarstva pravde.

Vezano za disciplinske postupke, generalna direktorica Direktorata za pravosuđe, Marijana Laković Drašković je istakla da je pokrenuto ukupno 19 disciplinskih postupaka, od kojih je devet pokrenulo Ministarstvo pravde a deset Komora javnih izvršitelja. Od toga, u tri postupka koje je pokrenulo Ministarstvo izrečena je disciplinska mjera opomena, dok je u jednom postupku koji je pokrenula Komora izrečena novčana kazna u iznosu od 500 eura. Kada su u pitanju problemi sa poslovnim bankama, istakla je da je Ministarstvo pravde posredovalo u komunikaciji između Komore javnih izvršitelja i Centralne banke u prevazilaženju određenih problema sa pomenutim bankama.

Predsjednik Komore, Siniša Mugoša, dodatno je naglasio da je zakonska obaveza javnog izvršitelja da izvršnom dužniku dostavi rješenje o izvršenju, jer bi se u suprotnom radilo o grubom kršenju zakonskih rješenja. Kada je u pitanju blokada odnosno deblokada računa dužnika, Mugoša je saopštio da su javni izvršitelji postigli sporazum sa poslovnim bankama da komuniciraju putem e mail-a, a sve u cilju efikasnosti i smanjenja troškova samog postupka. Međutim, podsjetio je da pojedine banke nijesu potpisale pomenuti sporazum, i da u tom dijelu najviše dolazi do kašnjenja a samim tim i žalbi građana.

Poslanica Marta Šćepanović, učestvujući u raspravi, postavila je pitanje ministru pravde da li postoji Plan vršenja nadzora javnih izvršitelja i na koji način će znati koje će javne izvršitelje kontrolisati. Takođe je zatražila informaciju da li imaju podatke o broju zaposlenih lica kod javnih izvršitelja. U daljem izlaganju, poslanica Šćepanović se osvrnula na pitanje fizičke diobe zajedničke stvari, ističući da je Zakonom o izvršenju i obezbjeđenju predviđeno da će javni izvršitelj odrediti fizičku diobu zajedničke stvari u skladu sa propisima kojima se uređuju imovinska prava, dok, sa druge strane, Zakon o svojinsko pravnim odnosima, između ostalog, propisuje da diobu zajedničke stvari vrši sud u vanparničnom postupku. U vezi sa tim, postavila je pitanje da li takva činjenica stvara probleme javnim izvršiteljima u primjeni zakona u praksi, i da li će to uzeti uobzir prilikom predlaganja izmjena zakona.

Poslanica Draginja Vuksanović, u svom obraćanju, je saopštila da je protiv javnih izvršitelja pokrenuto previše disciplinskih postupaka i da se samim tim postavlja pitanje da li je napravljena dobra procjena od strane Ministarstva pravde kada je odabir javnih izvršitelja u pitanju. Dalje je istakla da su poslovi koji su povjereni javnim izvršiteljima specifičnog karaktera i da je, u tom smislu, potrebno postupati sa više pažnje u odnosu na ličnost samog izvršnog dužnika. Na kraju, postavila je pitanje da li javni izvršitelji podnose Komisiji za sprječavanje sukoba interesa izvještaje o imovini i ličnim prihodima.

Odgovarajući na pitanje vezano za fizičku diobu zajedničke stvari, ministar pravde je saopštio da upravo ta podijeljena nadležnost dovodi do konfuzije u pravnom sistemu jer

se radi o dva različita postupka, i da je to pitanje potrebno riješiti u što kraćem roku. Takođe, ministar se saglasio sa konstatacijom poslanice Vuksanović da je potrebno dodatno obratiti pažnju na ličnost samog izvršnog dužnika, jer se i zakonom propisuje poštovanje njegovog dostojanstva. Kada su u pitanju imovinski kartoni javnih izvršitelja ministar je iznio svoj lični stav da su javni izvršitelji javni funkcioneri, iz razloga što im je povjereno vršenje isključivo javnih ovlašćenja, bez obzira što taj posao obavljaju samostalno i za sopstvene prihode. Imajući u vidu činjenicu da se radi o javnoj službi, ministar pravde smatra da bi javni izvršitelji trebali na taj način da budu i tretirani i nadzirani, uključujući i podnošenje imovinskih kartona.

Poslanica Draginja Vuksanović je iznijela komentar da je i Komisija za sprječavanje sukoba interesa stava, da je potrebno da se Zakon o sprječavanju sukoba interesa primjenjuje i na javne izvršitelje.

Marijana Laković Drašković je saopštila da je Ministarstvo pravde, u skladu sa Zakonom o javnim izvršiteljima, tokom 2014. i 2015. godine izvršilo 72 nadzora nad zakonitošću rada svih 29 javnih izvršitelja po inicijativi stranaka.

Predsjednik Komore javnih izvršitelja, Siniša Mugoša, je dodatno ukazao da bi javni izvršitelji koji posao obavljaju u javnom interesu trebali, u smislu određenih privilegija, da imaju i adekvatnu zaštitu iz razloga specifičnosti i rizika posla koji obavljaju. U odnosu na zaposlene kod javnih izvršitelja, istakao je da postoji 29 kancelarija javnih izvršitelja i da broj zaposlenih u istima varira jer to zavisi od samog obima posla. Kada je u pitanju finansiranje, istakao je da budžet države ne predviđa finansiranje javnih izvršitelja i da se isti finansiraju samostalno, u zavisnosti od broja predmeta, dodajući da na taj način isplaćuju i zarade svojim zaposlenima. Vezano za tarife javnih izvršitelja, Siniša Mugoša je mišljenja da porez ne bi trebao da bude obračunat na usluge koje oni pružaju.

Ministar Pažin, u svom komentaru, je istakao, da nije saglasan sa stavom predsjednika Komore, smatrajući da PDV ni u kom slučaju ne treba da bude na teret građana, već da isti treba da plaća onaj ko pruža uslugu.

Poslanica Draginja Vuksanović kratko je istakla da se privilegije koje je pomenuo predsjednik Komore ne mogu dovoditi u vezu sa imovinskim kartonima koje bi javni izvršitelji trebalo da podnose Komisiji za sprječavanje sukoba interesa.

Siniša Mugoša je dodatno pojasnio da, ukoliko se smatra da javni izvršitelji treba da budu javni funkcioneri, onda bi u tom smislu trebalo i da se tretiraju prvenstveno u dijelu ličnog obezbjeđenja. Naime, to je naročito važno kod izvršenja rješenja na pokretnoj imovini, kada je posao najrizičniji, i da u tom dijelu javni izvršitelji nemaju nikakvu pomoć Policije.

Poslanica Danijela Marković, učestvujući u raspravi, saglasila se sa konstatacijom da bi javni izvršitelji trebalo da budu tretirani kao javni funkcioneri. Takođe je istakla da izvršenje kod suda nije dalo očekivane rezultate, dodajući da se u mnogim izvršnim predmetima nije vršila analiza zbog čega sudstvo nije bilo efikasno u izvršenju. Pored toga poslanica Marković je stava da postoje određene praznine u zakonu koje se tiču ranjivih kategorija, ukazujući da na to, treba obratiti pažnju prilikom predlaganja izmjena Zakona o javnim izvršiteljima. Na kraju, iznijela je mišljenje da bi resorno ministarstvo trebalo da bude pažljivo prilikom odabira javnih izvršitelja.

U svom odgovoru, ministar pravde je ponovio da je saglasan sa potrebom da se zakoni izmijene u što kraćem roku, kao i da treba pojačati nadzor nad funkcionisanjem javno - izvršiteljske djelatnosti. U vezi sa tim, saopštio je da je Ministarstvo pravde, za prvi kvartal naredne godine, predložilo izmjene Zakona o javnim izvršiteljima, kojima će se precizirati određene stvari i pojačati pravna sigurnost.

Poslanica Snežana Jonica, kao podnosilac inicijative, je na kraju izrazila zadovoljstvo što je Ministarstvo pravde prepoznalo nedostatke u primjeni zakona koji su bili predmet saslušanja. Tim povodom, istakla je da se kao jedan od zaključaka nameće činjenica da je pritužbe građana potrebno na adekvatan način kanalisati ka Ministarstvu pravde i Komori javnih izvršitelja. Vezano za pitanje mjenice, mišljenja je da je potrebno naći rješenje primjereno potrebama države kako bi se u krajnjem cilju zaštitili građani. Kada je riječ o vjerodostojnim ispravama, poslanica Jonica je ukazala na važnost detaljnijeg preciziranja istih. Takođe je podržala stav ministra da je neophodno izmijeniti Zakon o izvršenju i obezbjeđenju kao i Zakon o javnim izvršiteljima.

Zaključujući raspravu, predsjednik Odbora, Rifat Rastoder, je naglasio da smatra bitnim održavanje kontrolnog saslušanja sa navedenom temom očekujući da će se u narednom periodu raditi na prevazilaženju iznesenih ključnih problema u ovoj oblasti. Takođe je saopštio da će Odbor, shodno članu 77 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, sačiniti Izvještaj sa predlogom zaključaka koji će biti upućen Skupštini na izjašnjavanje.

Nakon sprovedenog kontrolnog saslušanja ministra pravde, gospodina Zorana Pažina, na temu: „Primjena i efekti Zakona o izvršenju i obezbjeđenju i Zakona o javnim izvršiteljima“, Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu, sa 109. sjednice, predlaže Skupštini na usvajanje sljedeće:

ZAKLJUČKE

1. U cilju uspješnijeg vršenja zakonske kontrole rada javnih izvršitelja, Skupština cijeni neophodnim izmjene i dopune Zakona o javnim izvršiteljima, naročito u

pogledu nadzora nad radom javnih izvršitelja, disciplinske odgovornosti, kao i ravnomjerne raspodjele predmeta u kojima se kao izvršni povjerioci pojavljuju organi javne vlasti na nivou lokalne samouprave i države;

2. Preporučuje se podizanje nivoa kvalifikacije i kriterijuma za imenovanje javnih izvršitelja;
3. Neophodno je pojačati redovni i vanredni nadzor nad radom javnih izvršitelja od strane Ministarstva pravde i Komore javnih izvršitelja;
4. Kao profesionalno udruženje svih javnih izvršitelja i njihovih zamjenika, Skupština obavezuje Komoru javnih izvršitelja da hitno preduzme mjere radi jačanja administrativnih kapaciteta i prihvatanja odgovornosti za profesionalni razvoj službe javnih izvršitelja i ujednačavanja prakse i jačanja pravne sigurnosti;
5. Neophodno je preispitati i precizirati norme Zakona o izvršenju i obezbjeđenju naročito u pogledu definisanja pojma vjerodostojne isprave.

Za izvjestioca Odbora na sjednici Skupštine, određena je poslanica Snežana Jonica, zamjenica predsjednika Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu.

PREDSJEDNIK ODBORA
Rifat Rastoder