

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

ЗАКОНСКО ЗАЛОЖНО ПРАВО ДРЖАВЕ ЗА ПОРЕЗЕ И ДРУГЕ ДАЖБИНЕ

Наталија Билбија¹
Пореска управа Републике Српске

Апстракт: Рад је настао као резултат мастер студија Правног факултета у Београду на грађанскоправном модулу (имовинскоправни подмодул II). Заложно право је одувijek имало велики значај у свакодневном животу људи. Законско заложно право своје коријене вуче из Рима и Античке Грчке, а претрпјело је многе измјене. Интересантно је да држава више нема приоритет у наплати својих потраживања као прије, уводи се регистрована залога у већини модерних система, те и држава као повјерилац треба да се упише у одређене регистре како би стекла одрђени ред у наплати својих потраживања и на тај начин обезбиједила сигурнију наплату.

Кључне ријечи: законско заложно право, приоритет у наплати потраживања, држава

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Главни мотиви за обраду ове теме су неадекватно, непотпуно и неприлагођено регулисање законског заложног права на покретним стварима у Републици Српској, те у Федерацији БиХ, још лошија пракса, а све то узроковано законом о залози на покретним стварима, тј. Оквирним законом о залозима Босне и Херцеговине који регулише оснивање и вођење регистра залогe при Министарству правде БиХ, који је донијет по узору на Једнообразни закон САД, што никако не одговара нашем правном систему.

Вођење регистра у овој ситуацији, као и приликом уписа заложног права при попису покретних ставри у извршном поступку, било би много цјелиходније уредити на начин како је уређено у Републици Србији, јер се не

¹ Мастер правних наука, Виши стручни сарадник за пријем и обраду пореских пријава, Пореска управа Републике Српске, Подручни центар Бања Лука, Подручна јединица Бања Лука.

би дешавали проблеми у пракси до каквих тренутно долази усљед таквог реглисања. У пракси се дешава да исте покретне ствари буду пописане у више различитих било судских извршних поступака, било судском и управном (административном) поступку извршења, те се јавља проблем и питање: „Ко има првенство у намирењу потраживања продајом такве ставри?“

Имајући у виду наведено, предмет овога рада биће дефинисање општег појма заложног права гледано кроз призму позитивноправних прописа Републике Србије и Босне и Херцеговине, затим појашњење неколико категорија законске залоге, са посебним освртом на законско заложно право државе за порезе и друге дажбине, као и предности и недостаци регулисања овог института у Републици Србији и Босни и Херцеговини.

Оно је регулисано општим и специјалним (посебним) законима. Општи закон је Закон о стварним правима² који говори о основним одредбама заложног права, а посебни закони који уређују област теме овог рада су:

- У Републици Србији: Закон о пореском поступку и пореској администрацији, Закон о извршењу и обезбјеђењу, Закон о заложном праву на покретним стварима и правима уписаним у регистар, Закон о хипотеци.
- У Републици Српској то је Закон о пореском поступку, Закон о извршном поступку, и Оквирни закон о залозима БиХ.
- У ФБиХ – Закон о порезној управи ФБиХ, Закон о извршном поступку ФБиХ, Оквирни закон о залозима БиХ.

Потребно је истаћи и Закон о управи за индиректно опорезивање БиХ, те Закон о поступку принудне наплате индиректних пореза којим је регулисан поступак пленидбе непокретности у власништву пореског дужника, те конституисање законске хипотеке у корист Управе за индиректно опорезивање, наравно и правилнике из ове области, а о којима ће бити више ријечи у самом раду.

2. ПОЈАМ И ВРСТЕ ЗАЛОЖНОГ ПРАВА

Заложно право се дефинише као право повјериоца да своје доспјело потраживање приоритетно наплати из вриједности предмета залоге, без обзира на то ко је власник залоге и код кога се он налази. Према Закону о стварним правима Републике Српске заложно право је ограничено стварно право на одређеној ставри или праву које даје овлашћење свом носиоцу да одређено потраживање уколико му не буде испуњено након доспијећа,

² Републике Србије, Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине.

намири из вриједности те ставри, а власник ставри дужан је да то трпи.³ Из ове дефиниције се може видјети да је заложно право акцесорно, односно зависно од другог права, које се назива главним, при чему је циљ акцесорног права остварење циља главног права и при чему је садржина главног права аутоматски и непосредно улази у садржину акцесорног права.

Заложно право се убраја у стварноправна средства обезбјеђења. У пољењу са личним, може се констатовати да су стварна много ефикаснија у заштити уговарача од личних. Наиме, сваки повјерилац из одређене облигације има право на заштиту коју му правни поредак ставља на располагање, уколико дужник не испуни своју обавезу. Он има право да се дужник принуди на извршење, тј. има право на редовна средства заштите, попут тужбе за испуњење уговора и тужбе за накнаду штете због неиспуњења уговора. Уколико оваква средства не би постојала, уговарачи би се тешко одлучили за закључење уговора. Међутим, заштита уговарача редовним путем, тј. подношењем тужбе често не представља доста ефикасно средство, нити довољно брзо. Ни правоснажна судска одлука не мора значити да ће повјерилац и добити потребну заштиту, јер ако је дужник инсолвентан одлука се неће моћи принудним путем остварити (извршити). Управо се и из тих разлога користе средства појачања односно обезбјеђења потраживања. У овом случају, закон установљава залогу када оправдано штити интересе повјериоца.⁴

Примјер за илустрацију значаја заложног права, као средства обезбјеђења повјериоачеве тражбине, налази се у члану 866. Општег имовинског законика за Црну Гору: “Кад ти је неко, или иначе дужан дати какву покретну ствар у залогу, па ти је не да, ти га, истина можеш нагнати судом да изврши што је речено, али док год залога у твоје руке (или у руке онога ко је за то одређен) не дође, дуг ти још није залогом зајамчен.”⁵

Основно овлашћење заложног повјериоца што се може видјети из појма заложног права јесте да предмет залогe претвори у новац, да га уновчи, и то без обзира на ко је власник/држалац заложене ствари, тј. ради се о стварноправном праву уновчења. Заложно право се у нашем правном систему традиционално гледа као јединствен институт. Та јединственост не значи и једноврсност, што значи да постоји неколико подјела заложних права на врсте. Зависно од предмета залогe као критеријума, залогe дијелимо на залогу на непокретностима, залогу на покретним стварима и залогу

³ Чл. 139. Закона о стварним правима Републике Српске („Службени гласник РС“, број:124/2008, 3/2009, 58/2009, 95/2011, 60/2015, 18/2016 – одлука УС и 107/2019).

⁴ Богдан Лоза, *Облигационо право, општи дио, друго допуњено и измјењено издање* (Сарајево: 1981), 147-158.

⁵ Бранко Мораит, *Облигационо право* (Бања Лука: 2010), 86.

гу на правима.⁶ Зависно од основа настанка, залоге дијелимо на уговорне, судске и законске. Затим, залог се традиционално дијеле на државинске и бездржавинске. Постоје и неке мање традиционе подјеле попут подјеле на непосредно извршиве залог и оне које то нису, фиксну и максималну залогу, залогу на туђој или својој ствари, залогу ради обезбјеђења сопственог или туђег дуга и залогу на једном предмету и заједничку залогу.

3. ЗАКОНСКО ЗАЛОЖНО ПРАВО

Настаје непосредно на основу закона. За његов настанак се не тражи ни уговор ни судска одлука. Можемо говорити о неколико различитих категорија законског заложног права, а то су прије свега потраживања државе за порезе и парафискална давања, законска заложна права која постоје у поступку намирења (судског и вансудског), те заложна права уговорника из појединих именованих уговора уређених у ЗОО. Ове три категорије, уз законска заложна права на броду и ваздухоплову не исцрпљују све случајеве законског заложног права, јер је законодавац увијек овлашћен да за неку категорију потраживања посебно уведе законско заложно право.⁷

У доба принципата, поготово у доминату се развио читав низ заложних права, која су била установљена законским прописима, а називана су: *pignus tacitum*, *pignus legale*, *hypoteca legalis*. Најпознатији случајеви законског заложног права односе се на зајмодавца чији је новац употријебљен за поправак грађевине, који је добивао право залога на тој грађевини и на најмодавца стана, који је имао заложно право на намјештају и другим стварима унијетим у стан, како би могао наплатити најамнину. Уведен је читав низ законских заложних права везаних за положај малољетних особа према таторима, жене према мужу и сл. Посебно велика и значајна права у том погледу стекао је фиск.⁸ Тако је нпр. Константин признао законско заложно право недораслим и минорима над имовином татора или кратора

6 Радослав Ћосић, Томислав Ковачевић, *Актуелна судска пракса из грађанско-материјалног права (Врховни војни суд, од 25. и 26. В 1989)* (Београд: 2000), 130.

7 Видјети: Драгор Хибер, Милош Живковић, *Обезбјеђење и учвршћење потраживања, Књига прва* (Београд: 2015), 55-65.

8 У доба принципата, уз стару државну благајну, којом је од давнина управљао Сенат појаљује се *fiscus* као друга државна благајна, којом је управљао цар, прикупљајући у њу приходе који су притјецали из принципсових провинција. Фискална имовина није дакле била царева лична имовина (тај дио имовине називан је *patrimonium Caesaris*), јер је након смрти једног власника припадала наредном владару, али је ипак третирана као приватна имовина у рукама свакодневног принципса. С обзиром на то, у случају спорова није се као код ерарија примјењивало јавно, него приватно право и то у екстраординарном поступку. Фиском су у почетку управљали цареви ослобођеници, дакле људи његовог личног повјерења. Касније, од доба Хадријана, одређен је и један правник, који се посебно бринуо о заступању интереса фиска (*advocatus fisci*).

за случај кад би они злоупотребили свој положај и оштетили штићеника. По Јустинијановом праву уведена је законска хипотека жене над имовином мужа, која је имала генерални карактер (тј. није обухватала поједине ствари, него цјелокупну имовину заложног дужника), ради враћања мираза. Хипотеке фиска имале су такође такав карактер. Правило о временском редслиједу реализације заложних права у посткласично је доба нарушено тзв. легалним хипотекама (*pignus legale*, *pignus tacitum*). Оне су у облику привилегија додјелјиване појединим вјеровницима (посебно фиску, жени за враћање мираза, за трошкове поправака или одржавања заложене ствари – *in rem versio*), а имале су предност пред другим заложним правима без обзира на споменуто правило о временском приоритету⁹. На крају је једном конституцијом цара Леона (из год. 472. н.е.) утврђено да ће заложно право установљено јавном исправом или приватним исправама потписаним од тројице беспријекорних свједока имати предност пред свим другим заложним правима која нису на исти начин утврђена, без обзира на вријеме настанка. Том конституцијом цара Леона дјелимично је исправљен велики недостатак римског заложног права, то јест помањкање публицитета. Док је, нпр. код грчке хипотеке залагање земљишта било обиљежено посебним натписом на камену, па стога би то свакоме било познато, римско је заложно право настајало најчешће неформалним уговорима који нису били нигдје регистровани нити објављивани. То је могло изазвати тешкоће трећим особама, које о постојању заложног права нису морале, а често ни могле знати, али и злоупотребе, као што је нпр. антидатирање исправе о касније установљеном заложном праву ради погодовања једних или изигравања других вјеровника. У модерном су праву, када се ради о залагању некретнина, те тешкоће отклоњене уписивањем заложног права у земљишним односно другим књигама.¹⁰ Ваља истакнути да се законодавац на свим нивоима власти у БиХ, поштујући начело уписа, определијели за конститутивно дејство уписа хипотеке настале на основу изричитог законског овлаштења, а што се посебно на пријашњем законском рјешењу у Федерацији БиХ, показало оправданим. Без обзира на правни основ стицања хипотеке пуноважна је једино хипотека која је уписана, односно не постоји неуписана (ванкњижна) хипотека.¹¹

Даљи развој текао је тако да је фиск помало сасвим апсорбовао *aerarium*. Истовремено је фиск стицао бројне повластице, нарочито приоритет (код стечаја) у наплати својих потраживања, законско заложно право над имовином дужника и сл.

9 *Prior tempore potior iure*- први у времену, први у праву што значи да право намирења има ранији повјерилац.

10 Анте Ромац, *Римско право* (Загреб: 1989), 196-206.

11 Раденко Јотановић, „Начело уписа у катастар непокретности у праву Републике Српске“, *Правна ријеч*, број 47 (2016): 221.

- Као главне особине законског заложног права можемо истаћи сљедеће:
- да настаје непосредно на основу законских прописа, а када наступе правно релевантне чињенице,
 - и да настаје мимо воље учесника у облигационом односу који обезбјеђује, односно оно представља манифест присиле, признате посебним законом у корист заложног повјериоца.

За успостављање законске хипотеке није потребан пристанак власника некретнине, а све ради обезбјеђења пореске дисциплине.¹² Његова сврха је да се заштити општи интерес.¹³

Као примјер таквог, на закону заснованог права, истиче се заложно право у корист закуподавца на свим покретним ставрима које је закупопримац унио у закупљене просторије, зграду или земљиште. С обзиром да је предмет овог рада законско заложно право државе за порезе и друге дажбине, држава у овом случају располаже законитим инструментима присиле, установљеним у сврху наплате јавних прихода, а за шта никако није потребна сагласност дужника. Управо то би требало да буде његова *differentia specifica* у односу на остале облике заложног права.

Поједини аутори истичу као слабу страну законског заложног права чињеницу да оно може постојати и без публицитета, јер настаје у тренутку када су испуњене претпоставке предвиђене законом, па у датом контексту истичу да трећа савјесна лица не могу сазнати за његово постојање, а што даље нарушава сигурност правног промета.¹⁴ Из наведеног произилази како заложни повјерилац пропуштањем уписа, а самим тиме и публикавања заложног права, може довести у питање постојање тог права у односу на савјесног трећег, који је вјерујући постојећем земљишнокњижном стању, стекао неко право на заложеној непокретности и исходно упис тог права у јавни регистар. Данас, модерни системи за настанак заложног права поред законских претпоставки захтијевају и упис у одговарајуће регистре, што је сасвим оправдано, јер се једино на такав начин може знати ко има првенство у наплати и досљедно се спроводи начело публицитета, како би трећа лица имала право на увид у стање у регистрима.

¹² Видјети: Пресуду Врховног суда ФБиХ број: 10 0 У 002088 14 Увп од 15.03.2018. године.

¹³ Душко Медић, „Оснивање заложног права“, *Годишњак факултета правних наука*, година 6, број 6, (2016): 33.

¹⁴ Видјети: Душко Медић, *Заложно право* (Бања Лука: Удружење правника Републике Српске, 2002), 32.

3.1. Законско založno право државе за фискална и парифискална давања

Традиционално је најбитније. Држава себи често резервише привилеговано založno право највишег ранга, што може да угрози цијели систем zaloжноправних обезбјеђења.

Њега такође одликују општа начела zaloжног права, а то су начело акцесорности, специјалности, недјеливости, официјелности, са одређеним изузецима специфичним за ову врсту zaloжног права. Законско založno право на предмету залога настаје зависно од пуноважног потраживања zaloжног повјериоца, траје док оно постоји, те престаје истовремено са престанком осигураног потраживања.¹⁵

Доношењем Закона о пореском поступку и пореској администрацији Републике Србије из новембра 2002. године, омогућено је административно извршење на непокретностима¹⁶ и укинута је „супер привилегија“ државе за наплату пореских дугова.

Данас се тражи регистрација тог zaloжног права, што значи да није довољно да је само предвиђено законом, односно мора да постоји и *modus acquirendi*.¹⁷ Законско založno право престаје кад се порески дуг намири. Кад је ријеч о покретним ставрима, законско založno право не дјелује као привилегија, јер се ред првенства равна према моменту уписа законског zaloжног права у регистар залоге и приоритетнија законска zaloжна права се намирују прије законске залоге. Иста је ситуација и са непокретностима, изузев ако се извршење спроводи према правилима ЗПППА, тј. административно извршење. У том случају за обезбјеђење наплате пореских потраживања изузета је само једна трећина процијењене вриједности непокретности, из које се приоритетно наплаћују приоритетни хипотекарни повјериоци, потом наступа привилегија државе из законског zaloжног права, а из евентуалног остатка се намирују остали хипотекарни повјериоци.¹⁸

3.2. Законска zaloжна права у поступцима судског и вансудског извршења

Она јесу привилегија јер су то потраживања која се приоритетно наплаћују из износа оставреног продајом оптерећене ставри, дакле и прије прворангиране залоге. Што се судског извршења тиче, примјетан је тренд сужавања броја

15 Видјети: Пресуду Окружног суда у Београду, број: Гж-8156/99 од 16.06.1999. године, Душко Медић и Хасо Тајић, *Заложно право у пракси* (Сарајево: 2009), 34.

16 До доношења тог закона извршење на непокретностима је спроводио суд на приједлог пореских власти, док су порезници сами спроводили извршење на покретним стварима и правима.

17 Видјети чл. 87., ст. 7. ЗПППА, чл. 8. ЗХ и чл. 34 Закона о регистрованој залози; Рјешење Окружног суда у Ваљеву Гж. бр. 237/06 од 30. марта 2006. године, Судска пракса, бр.10/2006, 31-32.

18 Чл. 111. ст. 6. у вези са чл. 110. ст. 7. ЗПППА.

потраживања обезбјеђених том привилегијом. Према ЗИП-у 1978. постојао је значајан број таквих потраживања у извршењу на непокретним стварима, исти број је задржан и у ЗИП-у 2000, а већ ЗИП 2004. уводи извјесна ограничења, мада проширује поље примјене тих привилегија и на покретне ствари. ЗИО је значајно смањио број привилегованих потраживања, свдећи их на трошкове поступка и потраживања на основу законског издржавања, ако се доказују извршном исправом и ако су пријављена најкасније на јавном надметању за продају, али је задржана сходна примјена тих правила и на покретне ствари.

У Републици Српској, из износа добијеног продајом намирују се првенствено и то овим редослиједом: 1) трошкови извршног поступка, 2) потраживања заложних повјерилаца која се по реду првенства намирују прије тражиоца извршења, 3) потраживања тражиоца извршења по чијем је приједлогу одређено извршење, 4) потраживања заложних повјерилаца која се по реду првенства намирују послвије тражиоца извршења, 5) накнада за личне службености које се продајом гасе. Такође је задржана сходна примјена тих правила код извршења на покретним стварима.

3.3. Законска заложна права уговорника из појединих именованих уговора уређених у ЗОО

Она постоје ради обезбјеђења противнакнаде која се тим уговорницима дугује по тим уговорима или у вези с њима. То право имају: посленик (чл. 628 ЗОО), превозилац (чл. 679 ЗОО), складиштар (чл. 736 ЗОО), налогопримац (чл. 763 ЗОО), комисионар (чл. 786 ЗОО), трговински заступник (чл. 809 ЗОО), отпремник (чл. 846 ЗОО) и вршилац контроле (чл. 853 ЗОО). Наведени чланови дефинишу које је потраживање обезбјеђено и шта је предмет законске залоге. Супротно општем правилу које ранг заложног права везује за тренутак настанка, овдје доцније настало заложно право има првенство у односу на раније настало, кад је ријеч о потраживањима насталим отпремом или превозом.¹⁹

4. ЗАКОНСКО ЗАЛОЖНО ПРАВО ПРЕМА ЗАКОНУ О ПОРЕСКОМ ПОСТУПКУ И ПОРЕСКОЈ АДМИНИСТРАЦИЈИ

Ово право државе је свакако најбитније. У прошлости је било привилеговано, што је стварало огромне проблеме. Ово питање је било актуелно још почетком XX вијека²⁰, када је упозоравано да безобална привилегија држа-

¹⁹ Члан 680. Закона о облигационим односима.

²⁰ Вид. Живојин Перић, *О првенственом праву наплате између државе и хипотекарних повјерилаца (објашњење чл. 102 Закона о непосредном порезу)* сепарат одштампан из Финансијског пре-

ве за пореске дугове може да произведе контрафекат, јер слаби повјерење у хипотеку као средство обезбјеђења. Може се десити да прворангирана хипотека буде практично безвриједна захтијевајући доцније насталим пореским дуговима власника непокретности, који у односу на све хипотеке, па и прворангирану уживају приоритет. То наравно доводи до слабљења кредитне активности, а самим тиме и привредне активности. Доношењем овог закона укинута је привилегија државе за наплату пореских дугова.

Законско заложно право државе које је установљено ради обезбјеђења пореског потраживања је у тијесној вези са поступком принудне наплате пореза. Принудна наплата пореза не врши се у судском извршном поступку, већ у административном, који спроводи Пореска управа, према Закону о пореском поступку и пореској администрацији (ЗПППА).

Заложно право државе за потраживање пореза може настати као:

- 1) Привремена мјера обезбјеђења наплате пореза,
- 2) У случају одлагања плаћања пореског дуга када се од пореског обвезника захтијева давање обезбјеђења,
- 3) Као обезбјеђење пореског потраживања у поступку принудне наплате.²¹

Порески повјерилац у смислу овог закона је Република Србија, односно јединица локалне самоуправе – за изворне јавне приходе које утврђује, наплаћује и контролише у јавноправном односу.

Законско заложно право се установљава у корист пореског повјериоца ради обезбјеђења пореског потраживања у принудној наплати. Установиће се тако што Пореска управа рјешењем налаже:

- 1) Попис покретних ствари.
- 2) Попис непокретности.
- 3) Забрану преноса новчаних средстава преко рачуна пореског обвезника отвореног код банке, осим у сврху измирења обавеза по основу пореза и упис забране у регистар блокираних рачуна који води надлежна организација.
- 3а) Забрану исплате или преноса других врста прихода са текућих рачуна физичких лица до преноса средстава у сврху измирења обавезе по основу пореза
- 3б) Забрану исплате штедног улога до преноса средстава у сврху измирења обавезе по основу пореза.

гледа (Београд: 1901).

21 Ненад Тешић, *Регистрована залога, прво издање* (Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 2007), 198.

- 4) Забрану дужницима пореског обвезника да пореском обвезнику плате готовинске дугове и упис забране у одговарајући регистар.
- 5) Забрану дужницима пореског обвезника да испуне друге обавезе према њему и упис забране у регистар покретних ствари.

Наведено рјешење се уписује у одговарајући регистар зависно од предмета залогe. Оно постаје извршно даном достављања пореском дужнику.

Послије достављања рјешења којим су пописане покретне/непокретне ствари, пореском обвезнику није дозвољено да располаже предметима принудне наплате на којима је залога, односно хипотека успостављена. Обустављају се и све финансијске трансакције преко рачуна пореског обвезника, осим трансакција које се односе на намиривање пореза, ако се ради о рјешењу о принудној наплати пореза из новчаних средстава пореског обвезника.²²

У пракси се поставило питање да ли је рјешење Пореске управе којим се налаже попис покретних ствари/непокретности само по себи довољно за стицање законског заложног права јер су наступиле чињенице предвиђене законом, односно да ли законско заложно право настаје моментом коначности наведеног рјешења, а полазећи од тога да се ради о законском заложном праву које настаје у моменту када наступе чињенице предвиђене законом (што је став теорије у погледу његовог настанка).

Тумачећи одредбе ЗПППА, суд је заузео становиште да се рјешењем Пореске управе којим је наложено надлежном органу да изврши упис заложног права не стиче заложно право, већ само основ за стицање, а право се стиче уписом у одговарајући регистар. Тако је одлучио Привредни апелациони суд у Пресуди Пж. 5525/2013 од 21.08.2014. године. Дио образложења наведене пресуде гласи:

„Жалбени наводи тужиоца у којима се истиче да је Закон о пореском поступку и пореској администрацији *lex specialis*, те да је у односу на ту чињеницу првостепени суд погрешно примијенио одредбу чл. 87. ст. 3. и 4. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, када је тумачећи одредбе тог Закона закључио да се одвојеноправо намирења стиче уписом у одговарајући регистар, јер се према жалбеним наводима тужиоца у конкретном случају, а према наведеном Закону о пореском поступку и пореској администрацији, ради о законској хипотеци која настаје тренутком испуњености услова тј. даном доношења рјешења пореског органа о налогу надлежном органу Републичком геодетском заводу да изврши упис заложних права, нису основани.

²² Члан 88. ЗПППА.

Тачно је да је у сфери коју регулише Закон о пореском поступку и пореској администрацији је *lex specialis*. Међутим, у односу на стицање одвојеног права намирења у корист Пореске управе, исто је регулисано управо Законом о пореском поступку и пореској администрацији и то чл. 87. који јасно прописује да ради обезбјеђења пореског потраживања у принудној наплати пореза на стварима односно имовинским правима пореског обвезника установљава се законско заложно право у корист пореског повјериоца и да залога траје до намирења пореског дуга или поништења пореског рјешења, односно да се залога може установити пописом покретних ствари, као и пописом непокретности, али да по извршеном попису покретних ствари односно непокретности, Пореска управа рјешењем налаже одговарајућем органу да изврши упис заложног права у регистар покретних ствари односно непокретности. Међутим, та чињеница да се рјешењем налаже одговарајућем органу да изврши упис заложног права у регистар покретних ствари није довољна за стицање самог заложног права, већ је сходно ст. 7. одредбе чл. 87. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, неопходно да се изврши упис тог права у одговарајући регистар. Како у конкретном случају није дошло до уписа тог права у одговарајућем регистру, што се јасно утврђује из приложених теретних листова за предметне непокретности, које се још увек налазе у стечајној маси туженог, то тужилац не може стећи одвојено право намирења.“

И када се ради о стицању законског заложног права на непокретности-ма суд стоји на истом становишту. У датом контексту, фрагменти образложења Пресуде Привредног апелационог суда,²³ гласе:

„Чињеница да су се стекли услови да се изврши упис заложног права на одређеној непокретности није довољна за стицање тог права, већ је потребно да је то право и уписано у мјеродавној књизи (катастру непокретности), јер се, сходно члану 8. Закона о хипотеци и члану 60. став 1. Закона о државном премјеру и катастру, исто стиче моментом уписа (конститутивност уписа).

Не може се прихватити жалбени навод да се ради о законској хипотеци, која настаје тренутком испуњености услова, те да је то дан доношења рјешења пореског органа, којим се налаже Републичком геодетском заводу да изврши упис заложног права. У прилог томе говори одредба члана 87. став 7. ЗПППА, која јасно прописује да се законско заложно право у корист Републике установљава уписом у одговарајући регистар, а на то несумњиво упућује и члан 8. Закона о хипотеци, који каже да хипотека настаје уписом у надлежни регистар непокретности.“

23 Пж. 12930 / 2010 од 19.10.2011. године, извор Paragraf Lex, електронска правна база.

„Република нема *a priori* првенство у наплати пореског потраживања – она се, као и приватноправни повјериоци, уписује у одговарајући регистар заложних права, а приоритет њене залогe одређује се у складу са временом уписа у регистар. Залогa на покретним стварима, установљена Законом о заложном праву на покретним стварима уписаним у регистар, не представља ручну залогу: другим ријечима, заложно право се установљава уписом у заложни регистар покретних ствари, а ствар се, после пописа, може оставити у државини пореског дужника. При томе, пореском дужнику није дозвољено да располаже предметима принудне наплате на којима је залогa успостављена, осим непокретностима (купац набавља непокретност са хипотеком). Залогa траје до намирења пореског дуга или поништења пореског рјешења (нпр. по жалби или у судском спору). Пореска управа, у року од два дана од дана намирења пореске обавезе, подноси захтјев за брисање залогe, односно хипотеке и обавјештава банку и дужнике пореског дужника о престанку важења рјешења о установљавању залогe. У том истом року Пореска управа обавјештава и пореског дужника о престанку важења рјешења о принудној наплати пореза. Изузетно, код пореза који доспијева периодично, односно више пута у току године, установљено заложно право Републике брише се из регистра најкасније десет дана по истеку године у којој је установљено, ако је обавеза по основу тог пореза на дан 31. децембра те године намирена.“²⁴

Треба истаћи и то да код законске хипотеке није потребна дужникова хипотекарна изјава да дозвољава упис хипотеке на његовој непокретности (тзв. *clausula intabulandi*), јер се овдје заправо ради о законској (принудној) хипотеци. Та изјава је неопходна само у случају уговорне хипотеке.

Из наведених примјера се може извести закључак да је „правни основ за настанак заложног права рјешење Пореске управе, а начин стицања упис у Регистар залогe“.²⁵

Поред тога, за потраживање пореза и других дажбина ред првенства се одређује према времену њиховог уписа у Регистар залогe.

Међутим, има аутора који сматрају да законско заложно право пореског повјериоца установљено одредбама ЗПППА не заслужује да се зове тим именом, имајући у виду да горе наведене карактеристике ове залогe одступају од општих карактеристика установе законског заложног права, те да представљају специфичну, односно залогу своје врсте.

У том смислу „може се примијетити да у погледу начина настанка заложно право пореског повјериоца личи на судску залогу која настаје у из-

24 Дејан Поповић, *Пореско право* (Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 2009), 115-116.

25 Тешић, *Регистрована залогa, прво издање*, 198.

вршном поступку. Основ настанка залогa, и у једном и у другом случају, рјешење је државног органа. Ипак, очигледне су и разлике:

1) Прва разлика постоји у погледу надлежности. За заснивање судске залогa надлежан је орган судске власти, док пореска залогa настаје на основу рјешења управног органа.

2) Регистровано судско заложно право се рачуна од часа стицања пописом. С тим, да се трећа лица, од момента регистрације, не могу позивати да за ово право нису знала. С друге стране, дејства заложног права пореског повјериоца наступају тек од тренутка регистрације односно достављања захјева за упис.

3) Рјешење о заснивању заложног права код намирења пореза (за разлику од судске залогa), мора бити допуњено и судском одлуком ако порески извршитељ жели да изврши попис ствари у стану пореског обвезника, а држалац стана то не дозвољава.

4) Заложно право пореског повјериоца се не може преносити, док би повјерилац у чију је корист установљено судско заложно право могао уступити своје потраживање, па самим тим и заложно право које га прати.

На основу свега изложеног, јасно је да залогa пореског повјериоца има карактер специфичне привилегије фискаса. Држава има могућност намећања заложног права пореском дужнику (*pignus necessarium*). Таква принуда има своје оправдање у општем интересу обезбјеђења наплате пореза.²⁶

По својим правним карактеристикама, ова установа је *sui generis*, блиска законској, али и судској залози. Стога сматрамо да би такву привилегију фискаса било правилније звати не законским заложним правом већ, пореским заложним правом, или заложним правом пореског повериоца.²⁷

5. ЗАКОНСКО ЗАЛОЖНО ПРАВО ПРЕМА ЗАКОНУ О ПОРЕСКОМ ПОСТУПКУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ И ПРЕМА ЗАКОНУ О ПОРЕЗНОЈ УПРАВИ ФЕДЕРАЦИЈЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

5.1. Закон о пореском поступку Републике Српске

Пореска управа РС-а, као орган Министарства финансија РС-а, основана је Законом о Пореској управи Републике Српске („Службени гласник РС“ број: 51/01), а који је ступио на снагу 24. октобра 2001. године и којим се уређује основ за спровођење и извршавање закона из области

26 Могло би се рећи да је ово заложно право резултат „прећутног друштвеног договора“ између државе и њених грађана.

27 Тешић, *Регистрована залогa, прво издање*, 199-200.

пореза Републике Српске и на закону заснованих подзаконских прописа, те дефинишу прекршаји и кривична дјела и санкције из области пореза. Она непристрасно и ефикасно врши наплату и контролу плаћања јавних прихода, уз досљедну примјену законских прописа и узајамно повјерење између ПУРС-а и пореских обвезника и тиме служи Републици и њеним грађанима.

Закон о пореском поступку Републике Српске о законском заложном праву говори само у једном члану, тј. члану 58. под називом „Обезбјеђење потраживања (законска хипотека)“. Овај закон нема ниједну одредбу о законском заложном праву на покретним стварима и правима, тако да у пракси Пореска управа само закључује Уговоре о залози на покретним стварима, јер нема законско заложно право на покретним стварима за потраживања која оставрује на основу овог и других материјално правних прописа.

У случају да порески обвезник не плати пореску обавезу истеком законског рока за плаћање пријављених обавеза или у року одређеном у извршном рјешењу о утврђивању обавезе, Пореска управа покреће поступак успостављања законске хипотеке на непокретностима обвезника у корист Пореске управе ради обезбјеђења наплате обавеза истеком рока за плаћање пореских обавеза.

Законска хипотека заснива се даном укњижбе у регистру непокретности и брише се након измирења исплаћених пореских обавеза.

Пореска управа има право и обавезу да наплати пореске обавезе из вриједности непокретности на којој је укњижена хипотека подношењем надлежном суду приједлога за извршење продајом те непокретности.

Пореска управа прикупља, по службеној дужности, све релеванте информације о постојању имовине на којој се може успоставити заложно право, односно хипотека, достављањем захтјева за достављање података надлежним органима и организацијама које воде јавне регистре о имовини пореских обвезника, те вршењем пописа имовине ако је то неопходно.

Према Закону о извршном поступку, у поступку извршења на непокретности намирују се и заложни повјериоци који нису предложили извршење у складу са правилима која одређују ред првенства у намирењу њихових потраживања.²⁸

5.2. Закон о порезној управи Федерације Босне и Херцеговине

Ако порески обвезник не плати пореску обавезу коју је разрезала Пореска управа и у року одређеном у налогу за плаћање, износ пореске обавезе постаје предмет законског заложног права. Пореска управа по службеној

²⁸ Члан 74. Закона о извршном поступку Републике Српске.

дужности прикупља податке о имовини дужника на којој се може успоставити заложно право. Пореском обвезнику ће доставити обавијест о висини и основу његовог дуговања због којег се покреће поступак уписа законског заложног права. Истовремено с тим покренуће поступак уписа законске хипотеке, односно регистрације заложног права на покретним стварима и имовинским правима у одговарајућим јавним регистрима.

Законска хипотека настаје уписом у земљишну књигу, а престаје њеним брисањем. Законско заложно право на покретним стварима и имовинским правима настају и престају у складу са посебним прописима који уређују поједина права.

Пореском обвезнику чија је сва имовина и имовинска права или њихов дио постао предмет законске хипотеке због пореског дуга који ради измирења тог дуга хоће да прода своју цјелокупну имовину и имовинска права или њихов дио, Пореска управа ће дозволити њихову продају уколико купац те имовине и имовинских права изврши уплату цијене те имовине и имовинских права договорене између пореског обвезника - дужника и купца на одговарајуће рачуне јавних прихода. Цијена коју договоре продавац - дужник и купац треба бити заснована на процјени вриједности предметне имовине и имовинских права коју сачини судски вјештак одговарајуће струке.

Надлежни порески орган дужан је у року од два дана након измирења одговарајуће пореске обавезе извршити брисање хипотеке у истом уреду (уредима) у којем је била и евидентирана.²⁹

6. ЗАКЉУЧАК

Законско заложно право је право повјериоца да се по доспјелости потраживања намири из предмета залогa, а то право му је признато на основу закона. Закон у општем интересу прописује ко може да има такво право. Као што је наведено постоје различите категорије ове врсте заложног права, а предмет изучавања рада је било законско заложно право државе за порезе и друге дажбине. Све до скоро је ово право уживало приоритет у наплати потраживања у односу на друге повјериоце. Данас, у већини система за настанак законског заложног права је потребан упис у одговарајуће регистре, тј. није довољно да се испуне само одређене претпоставке прописане законом. Према томе, у наплати оваквих потраживања примјењује

²⁹ Чл. 50. Закона о порезној управи ФБиХ („Службене новине ФБиХ“, бр. 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 27/12, 7/13, 71/14 и 91/15).

се принцип *prior tempore potior iure* приликом одређивања реда првенства. Такво рјешење је оправдано, имајући у виду интересе трећих лица.

Анализирајући рјешења у Републици Србији и БиХ поводом овог питања, може се уочити да су законска рјешења у Србији много више прилагођена нашем правном систему, а поготово регистрована залога. Захваљујући проф. Миодрагу Орлићу, врском познаваоцу домаћег грађанског права, текст Закона о заложном праву на покретним стварима и правима уписаним у регистар (Закон о регистрованој залози) је у значајној мјери усаглашен са остатком домаћег грађанског права, како стилски тако и термилошки, прије свега са одредбама ЗОО о ручној залози, осим на неколико мјеста, гдје је очигледно дошло до директнијег утицаја међународних консултаната и текста Модел-закона EBRD.

Проф. Ненад Тешић у више својих радова истиче недостатке вансудског принудног намирења наводећи да је основни разлог за увођење таквог начина намирења недостатак ефикасности обавезног судског извршења. Наиме, он је усљед бројних реформи изгубио на својој убједљивости, а томе је свакако допринијело увођење јавних извршитеља 2011. године, те ренесанса јавних бележника у правном поретку Републике Србије-2014. године. Принудна наплата кроз дозвољену самопомоћ није спојива са архетипским разумијевањем правде и правичности код српског народа у коме нема мјеста било каквој процедури заснованој на принципу „кадија те тужи, кадија ти суди“.³⁰ Ради постизања правне сигурности било би далеко прикладније да поступак уновчења предмета залогe води субјекат који није странка у поступку.³¹

Потребно је још много напора, труда, жеље и воље да законско заложно право буде уређено у складу са временом и простором, бар што се Босне и Херцеговине тиче. Иако државе Балкана желе да иду корак с временом, да усклађују своје прописе са правом ЕУ, већином занемарују три битне чињенице, а то су: недостатак средстава за спровођење таквих закона, нестручност и некомпетентност одређених лица да обављају такве задатке, те неприлагођеност нашем правном систему.

30 Тешић, „О извршности заложне изјаве“, 516.

31 Ненад Тешић, *О извршности извода из регистра залогe*, Усклађивање пословног права Србије са правом ЕУ-2020, 536-540.

ЛИТЕРАТУРА:

- Јотановић, Раденко. „Начело уписа у катастар непокретности у праву Републике Српске“, *Правна ријеч*, број 47 (2016).
- Лоза, Богдан. *Облигационо право, општи дио, Друго допуњено и измјењено издање*. Сарајево: 1981.
- Медић, Душко, Тајић Хасо. *Заложно право у пракси*. Сарајево: 2009.
- Медић, Душко. *Заложно право*. Бања Лука: Удружење правника Републике Српске, 2002.
- Медић, Душко. „Оснивање заложног права“, *Годишњак факултета правних наука*, година 6, број 6 (2016).
- Мораит, Бранко. *Облигационо право*. Бања Лука: 2010.
- Перић, Живојин. *О првенственом праву наплате између државе и хипотекарних повјерилаца* (објашњење чл.102 Закона о непосредном порезу), сепарат одштампан из Финансијског прегледа. Београд: 1901.
- Поповић, Дејан. *Пореско право, Правни факултет Универзитета у Београду*. Београд: 2009.
- Ромац, Анте. *Римско право*. Загреб:1989.
- Тешић, Ненад. „О извршности заложне изјаве“, *Правни живот* број 10 (2019).
- Тешић, Ненад. *О извршности извода из регистра залогa, Усклађивање пословног права Србије са правом ЕУ-2020*.
- Тешић, Ненад. *Регистрована залогa*. Београд: 2007.
- Ћосић, Радослав, Крسمановић, Томислав. *Актуелна судска пракса из грађанско-материјалног права*. Београд: 2000.
- Хибер, Драгор, Живковић, Милош. *Обезбеђење и учвршћење потраживања, Књига прва*. Београд: 2015.

Пресуде:

- Пресуда Окружног суда у Београду, број: Гж-8156/99 од 16.06.1999.године,
- Пресуда Врховног суда ФБиХ број: 10 0 У 002088 14 Увп од 15.03.2018. године
- Рјешење Окружног суда у Ваљеву Гж. бр. 237/06 од 30. марта 2006. године, Судска пракса, бр. 10/2006, 31-32
- Пресуда Пж. 12930 / 2010 од 19.10.2011. године, извор Paragraf Lex, електронска правна база

STATE LEGAL PLEDGE FOR TAXES AND OTHER DUTIES

Natalija Bilbija³²

Tax Administration of Republic of Srpska

Abstract: The paper was created as a result of a master's degree at the Faculty of Law in Belgrade in the civil law module (property law sub-module II). Pledge law has always been one of the great importance in people's daily lives. Legal lien has its roots in Rome and Ancient Greece, and has undergone of many changes. It is interesting that the state no longer has priority in collecting its receivables as before, a registered pledge is introduced in the most of modern systems, and the state as a creditor should be entered in certain registers in order to acquire a certain order in collecting its receivables and thus provide more secure billing.

Key words: legal lien, priority in collection of receivables, state.

32 LL.M., senior tax application processing, Tax Administration of Republic of Srpska, Field Centre Banja Luka, Field Office Banja Luka