
Prof. dr Nebojša ŠARKIĆ*
Mladen NIKOLIĆ**

OSVRT NA ZAKON O IZMENAMA ZAKONA O IZVRŠENJU I OBEZBEĐENJU I MOGUĆI PRAVCI REFORME SISTEMA IZVRŠENJA

I Zakon o izmenama Zakona o izvršenju i obezbeđenju

1. Uvodne napomene

Zakon o izvršenju i obezbeđenju¹⁾ donet je kao jedan u nizu zakona koji je uredio oblast izvršenja u građanskim stvarima na našim prostorima. Istorijski posmatrano izvršenje sudskih odluka sve do početka 20. veka, u uporednom pravu, bilo je u nadležnosti parničnih postupaka. Tek u prvoj polovini 20. veka, zbog razvoja robno-novčanih odnosa i komplikovanja međusobnih odnosa između poverilaca i dužnika počinju da se donose posebni zakoni koji regulišu pitanje izvršenja sudskih odluka u građanskim stvarima. Tako je u tadašnjoj Kraljevini Jugoslaviji donet prvi Zakon o izvršenju i obezbeđenju kao poseban propis koji reguliše ovu materiju. Zakon je po svojoj osnovnoj strukturi bio veoma razgranat, a prema rešenjima izuzetno moderan i sveobuhvatan. Karakteristično je što i kasniji zakoni koji su donošeni u Srbiji ali i u drugim državama koje su nastale iz sastava SFRJ prate osnovnu strukturu ovog zakona.

Nakon Drugog svetskog rata došlo je do pravnog diskontinuiteta sa propisima bivše Kraljevine Jugoslavije, te su tako, stavljeni van snage svi propisi iz tog perioda, a i Zakon o izvršenju i obezbeđenju. U periodu do 1978. godine pri-

* Prof. dr Nebojša Šarkić, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu.

** Mladen Nikolić, sudija Privrednog apelacionog suda.

1) "Službeni glasnik R. Srbije", br. 31/11, stupio na snagu 17. 5. 2011. godine, primenjuje se od 17. 9. 2011. godine, a odredbe o izvršiteljima od 17. 5. 2012. godine.

menjivana su tzv "pravna pravila" koja su zapravo bila modifikovane odredbe Zakona o izvršenju i obezbeđenju. U tadašnjoj SFRJ, 1978. godine donet je prvi Zakon o izvršnom postupku.²⁾ Ovaj zakon bio je izuzetno dobro postavljen u pogledu sredstava izvršenja, te metodologije sprovođenja izvršenja. Ono što je bila osnovna karakteristika, ali i slabost ovog zakona bila je činjenica da je on preterano štitio dužnika kao i da je posebnu zaštitu pružao društvenoj svojini. Obe ove odrednice bile su rezultat ideološkog koncepta tadašnjeg socijalističkog samoupravnog društva. Iako je od samog početka zakon bio izložen kritici stručne javnosti na njegove ozbiljnije promene čekali smo sve do 2000. godine. Zakon iz 2000. godine³⁾ umnogome je izneverio očekivanja stručne javnosti jer je uveo pojedine radikalne odredbe koje su bile izuzetno kritikovane. Kao samostalan zakon, Republika Srbija je 2004. godine donela novi Zakon o izvršnom postupku⁴⁾ koji je do dana stupanja na snagu Zakona o izvršenju i obezbeđenju važio u Republici Srbiji. Zakon iz 2004. godine, po našem uverenju, imao je solidno uravnotežen odnos između izvršnog poverioca i izvršnog dužnika. On je u svojoj osnovnoj strukturi bio samo nešto popravljen i u pojedinim segmentima modifikovan zakon iz 1978. i 2000. godine.

Zakon o izvršenju i obezbeđenju ima jednu revolucionarnu novinu koja je svakako obeležila donošenje ovog zakona. To je uvođenje tzv. "privatnih" ili vanskudskih izvršitelja koje zakon označava samo kao IZVRŠITELJ. Zakon ostavlja sudske izvršenje kao alternativnu varijantu tzv. privatnom izvršenju. Zakon ostavlja imperijum državne vlasti izvršavanjem sudske odluke u isključivoj nadležnosti kada se radi o porodičnim stvarima, vraćanju zaposlenog na rad, dok je ostavio konkurentnu nadležnost između izvršitelja i sudske izvršenja.

Stupanjem na snagu Zakona o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava ("Službeni glasnik Republike Srbije", broj 101/13) došlo je do značajnog povećanja broja osnovnih sudova u Republici Srbiji.

Prema Zakonu o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava ("Službeni glasnik Republike Srbije", broj 116/08) u Republici Srbiji je bilo ukupno 34 osnovna suda, uključujući i Osnovni sud u Kosovskoj Mitrovici. Sada prema Zakonu o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava ("Službeni glasnik Republike Srbije", broj 101/13) koji se primenjuje od 1. 1. 2014. godine, u Republici postoji 66 osnovnih sudova. Treba napomenuti da su i dalje na snazi odredbe člana 3. tačka 11. Zakona o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava ("Službeni glasnik Republike Srbije", broj 116/08), pa ovom broju treba dodati i Osnovni sud u Kosovskoj Mitrovici, za koji možemo reći da je u posebnom statusu, jer se formalno nalazi u sudskom sistemu Republike Srbije. Broj viših sudova je 25, ali ovom broju, s obzirom da je na snazi i odredba člana 4. tačka 7. Zakona o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava ("Službeni glasnik

2) Zakon o izvršnom postupku (objavljen u "Službenom listu SFRJ", br. 20/78).

3) Zakon o izvršnom postupku (objavljen u "Službenom listu SRJ", br. 28/2000).

4) Zakon o izvršnom postupku (objavljen u "Službenom glasniku R. Srbije", br. 125/2004).

Republike Srbije", broj 116/08), treba dodati i Viši sud u Kosovskoj Mitrovici, čiji je status identičan statusu Osnovnog suda u Kosovskoj Mitrovici.

Izmene koje su dovele do promene broja osnovnih sudova, zahtevale su da se odredbe iz pojedinih drugih zakona, usklade sa odredbama Zakona o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava. Usklađivanje je bilo neophodno i kada je u pitanju Zakon o izvršenju i obezbeđenju ("Službeni glasnik Republike Srbije", broj 31/11 i 99/11 – dr. zakon i 109/13 – US).

Izvršitelj je, da podsetimo, diplomirani pravnik koji je položio i poseban ispit za izvršitelja, koji poslove obavlja kao preduzetnik ili član ortačkog društva čiji su članovi isključivo izvršitelji. Izvršitelja imenuje ministar nadležan za poslove pravosuđa i on vrši javna ovlašćenja koja su mu poverena Zakonom o izvršenju i obezbeđenju. Najznačajnije ovlašćenje izvršitelja jeste da sprovodi izvršenje u skladu sa odredbama Zakona o izvršenju i obezbeđenju. On mora ispunjavati i brojne druge uslove u pogledu ličnog statusa, opreme za obavljanje poslova, dodatnih uslova osiguranja svoje delatnosti i sl.

Uvođenje izvršitelja je svakako najznačajnija karakteristika novog Zakona o izvršenju i obezbeđenju. Analizom rada izvršitelja u uporednom pravu možemo izraziti svoju načelnu saglasnost sa ovakvim rešenjem. Vanskudski izvršitelji u uporednom pravu pokazali su se kao moderno, efikasno i bolje rešenje u odnosu na isključivo izvršenje putem sudske izvršitelja (službenih lica suda). Razlozi su pre svega u rasterećenju sudova od značajnog broja predmeta, rasterećenju budžeta od finansiranja dela sudske delatnosti, većoj motivisanosti izvršitelja jer je njihova zarada uslovljena procentom realizacije, a ne mesečnom zaradom - platom, manjoj potencijalnoj koruptivnosti izvršitelja jer su motivisani za sprovođenje izvršenja, a teško je poverovati da će svoj status izgubiti zbog jednog ili nekoliko predmeta i dr.

S obzirom da je u članu 312. stav 3. Zakona o izvršenju i obezbeđenju, koji je donet 2011. godine predviđeno da se izvršitelj imenuje za područje osnovnog suda i privrednog suda, pri čemu je njegova nadležnost bila vezana za područje mesne nadležnosti osnovnog suda za koji je imenovan, odnosno privrednog suda za koji je imenovan, to je donošenjem Zakona o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava ("Službeni glasnik Republike Srbije", broj 101/13), zbog povećanja broja osnovnih sudova, nametnuta potreba da se pojedine odredbe Zakona o izvršenju i obezbeđenju izmene.

U daljem tekstu će biti citirane odredbe Zakona o izvršenju i obezbeđenju ("Službeni glasnik Republike Srbije", broj 31/11 i 99/11 – dr. zakon i 109/13 – US) koje su izmenjene, kao i odredbe Zakona o izmenama Zakona o izvršenju i obezbeđenju ("Službeni glasnik Republike Srbije", broj 55/14) uz koje ćemo dati stručni komentar.

2. Odredbe zakona i komentar

Odredbom člana 4. stav 1. Zakona o izvršenju i obezbeđenju ("Službeni glasnik Republike Srbije", broj 31/11 i 99/11 – dr. zakon i 109/13 – US) čiji je

naslov "Nadležnost izvršitelja", je propisano da izvršitelj sprovodi izvršenje na osnovu rešenja suda za čije područje je imenovan i privremene mere suda, ako ovim zakonom nije drugačije propisano. Stavom 2. istog člana je propisano da kada izvršitelj preduzima radnje sprovođenja izvršenja na osnovu rešenja suda iz stava 1. ovog člana izvan područja za koje je imenovan, ove radnje može preduzeti lično ili preko izvršitelja sa drugog područja.

Članom 1. Zakona o izmenama Zakona o izvršenju i obezbeđenju je propisano: u Zakonu o izvršenju i obezbeđenju ("Službeni glasnik Republike Srbije", broj 31/11, 99/11 – dr. zakon i 109/13 – US), u članu 4. st. 1. i 2. menjaju se i glase: "Izvršitelj sprovodi izvršenje na osnovu rešenja o izvršenju, koje donosi osnovni sud sa područja višeg suda odnosno privredni sud za koji je izvršitelj imenovan. Stavom 2. je propisano da izvršitelj preduzima radnje sprovođenja izvršenja i izvan područja za koje je imenovan, lično ili preko izvršitelja sa drugog područja".

Odredbom člana 3. Zakona o izmenama Zakona o izvršenju i obezbeđenju je propisano da se u članu 312. stav 3. reč "osnovnog" zamenjuje rečju "višeg".

Članom 4. Zakona o izmenama Zakona o izvršenju i obezbeđenju je propisano da izvršitelji koji su imenovani do dana stupanja na snagu ovog zakona nastavljaju da obavljaju delatnost za područje višeg suda na kojem se nalazi sedište osnovnog suda za čije područje su imenovani.

Odredba člana 4. Zakona o izmenama Zakona o izvršenju i obezbeđenju je usko povezana sa odredbama čl. 1. i 3. istog zakona i smatramo da ih je potrebno zajedno komentarisati.

Određujući da se izvršitelj imenuje za područje višeg suda, kao i da ranije imenovani izvršitelji (za područje osnovnog suda i privrednog suda) nastavljaju da obavljaju delatnost za područje višeg suda, na kojem se nalazi osnovni sud za čije područje su imenovani, zakonodavac je premostio problem koji se pojavio zbog uspostavljanja 33 nova osnovna suda. To znači da svi izvršitelji koji su imenovani za područje osnovnog suda, kao i oni koji će biti imenovani za područje višeg suda, mogu sprovoditi izvršenje na osnovu rešenja o izvršenju koje je doneo bilo koji osnovni sud sa područja višeg suda za koji je imenovan izvršitelj.

Kada su u pitanju privredni sudovi, nadležnost izvršitelja je ostala ista, jer je broj privrednih sudova u Republici Srbiji ostao isti (16 prvostepenih privrednih sudova) i u tom delu u Zakonu o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava nije bilo izmena.

Stav 2. člana 4. Zakona o izvršenju i obezbeđenju ("Službeni glasnik Republike Srbije", broj 31/11, 99/11 – dr. zakon i 109/13 – US) nije pretrpeo suštinske izmene, jer je zakonodavac zadržao mogućnost da izvršitelj može lično preduzimati pojedine radnje izvršenja i izvan područja suda (sada višeg) za koji je imenovan. Radnje izvršenja predstavljaju, na primer, popis i procenu pokretnih stvari izvršnog dužnika, koje se nalaze na području nekog drugog višeg suda, a ne na području višeg suda za koji je imenovan izvršitelj. Izvršitelj može, takođe, kao i ranije radnje izvršenja preduzimati preko izvršitelja sa područja na kome treba

preduzeti radnje (za koje područje nije imenovan), i ovde je reč u stvari o takozvanom zamolnom postupanju.

Izmena stava 1. člana 4. Zakona o izvršenju i obezbeđenju ("Službeni glasnik Republike Srbije", broj 31/11 i 99/11 – dr. zakon i 109/13 – US) kojom je izostavljena nadležnost izvršitelja da sprovodi izvršenje na osnovu privremene mere, zaslužuje poseban osvrt.

Imajući u vidu sadržinu odredbe člana 1. Zakona o izmenama Zakona o izvršenju i obezbeđenju, na prvi pogled, mogao bi se izvući zaključak da izvršitelji više nisu nadležni za sprovođenje izvršenja privremene mere, nego je isključivo nadležan sud. Naše je mišljenje da nije tako. Smatramo da je zakonodavac izostavljajući iz odredbe člana 1. Zakona o izmenama Zakona o izvršenju i obezbeđenju, privremenu meru, a zadržavajući rešenje o izvršenju, namerno ili slučajno, otklonio nedoumicu koja je postojala u tumačenju odredbe člana 285. stav 2. Zakona o izvršenju i obezbeđenju.⁵⁾ Naš zaključak bio bi da se (što je pretežno prisutno u sudskoj praksi) one privremene mere kojima se nalaže neko činjenje izvršnom dužniku, tretiraju kao izvršne isprave, a ne kao rešenje o izvršenju, te da se na osnovu njih, na predlog izvršnog poverioca rešenjem o izvršenju određuje izvršenje, a da je izvršitelj nadležan za sprovođenje i tako donetih rešenja o izvršenju. Navedeno pod uslovom da se izvršni poverilac podnoseći predlog za izvršenje na osnovu privremene mere opredeli i naznači u predlogu za izvršenje da će izvršenje sprovesti izvršitelj, kao i da nije reč o privremenoj meri iz oblasti vraćanja zaposlenog na rad i porodičnog spora.

Međutim, moguće je i drugačije tumačenje. Polazeći upravo od odredbe člana 285. stav 2. Zakona o izvršenju i obezbeđenju, koja nije izmenjena (privremena mera ima pravno dejstvo pravnosnažnog rešenja o izvršenju), zaključak bi mogao biti, da je zakonodavac smatrao da je nepotrebno i u članu 1. Zakona o izmenama Zakona o izvršenju i obezbeđenju naglašavati da se pod rešenjem o izvršenju podrazumeva i privremena mera koju donosi sud. Stoga bi se na osnovu privremene mere, koja ima pravno dejstvo pravnosnažnog rešenja o izvršenju, predlog za sprovođenje izvršenja podnosio izvršitelju.

Članom 184. stav 1. Zakona o izvršenju i obezbeđenju ("Službeni glasnik Republike Srbije", broj 31/11 i 99/11 – dr. zakon i 109/13 – US) je propisano da je izvršni poverilac dužan da u predlogu za izvršenje, pored podataka iz člana 35. ovog zakona naznači broj tekućeg računa, matični broj i poreski identifikacioni broj izvršnog dužnika, kao i broj svog tekućeg računa, vrstu kamate, visinu kamate i način obračuna za period za koji se kamata obračunava. Ako je u predlogu za izvršenje kao izvršni dužnik naznačena Republika Srbija, autonomna pokra-

5) Odredbom člana 285. stav 1. Zakona o izvršenju i obezbeđenju je propisano da privremenu meru može odrediti sud, a sprovesti sud ili izvršitelj pre pokretanja, u toku, kao i po okončanju sudskog ili upravnog postupka, sve dok izvršenje ne bude sprovedeno. Stavom 2. istog člana je propisano da rešenje kojim se određuje privremena mera ima pravno dejstvo pravnosnažnog rešenja o izvršenju.

Vidi bliže Nebojša Šarkić, Mladen Nikolić, "Komentar Zakona o izvršenju i obezbeđenju", Paragraf Co d.o.o. Beograd, 2013. godina, strana 310- 312.

jina ili jedinica lokalne samouprave, izvršni poverilac je dužan da pored računa izvršenja budžeta naznači i korisnika budžetskih sredstava zbog čijeg rada je nastalo potraživanje.

Odredbom člana 2. Zakona o izmenama Zakona o izvršenju i obezbeđenju je propisano, u članu 184. stav 1. menja se i glasi: "Izvršni poverilac je dužan da u predlogu za izvršenje pored podataka iz člana 35. ovog zakona, naznači broj tekućeg računa, matični broj i poreski identifikacioni broj izvršnog dužnika, kao i broj svog tekućeg računa, vrstu kamate, visinu kamate i način obračuna za period za koji se kamata obračunava. Ako je u predlogu za izvršenje kao izvršni dužnik naznačena Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, izvršni poverilac je dužan da pored računa izvršenja budžeta naznači i direktnog korisnika budžetskih sredstava zbog čijeg rada je nastalo potraživanje. Ako je u predlogu za izvršenje kao izvršni dužnik naznačen indirektni korisnik budžetskih sredstava, račun izvršenja budžeta ne može biti naznačen kao račun sa koga će se izvršavati potraživanje, nego mora biti naznačen račun preko koga posluje indirektni korisnik budžetskih sredstava".

Treba ukazati da se odredba člana 184. nalazi u Glavi V Zakona o izvršenju i obezbeđenju koja reguliše izvršenje na računu izvršnog dužnika, a da je naslov člana "Dodatna sadržina predloga za izvršenje."

Zakonodavac nije iskoristio priliku da iz člana 184. stav 1. Zakona o izvršenju i obezbeđenju, izostavi pojedine odredbe koje se odnose na dodatni sadržaj predloga za izvršenje na novčanim sredstvima na računu izvršnog dužnika. Smatramo da je nepotrebno u predlogu za izvršenje, a time i u rešenju o izvršenju, unositi visinu kamate i način obračuna kamate za period za koji se obračunava, jer su i visina kamate i način obračuna uređeni Zakonom o zateznoj kamati ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 119/12). Reč je o materijalno-pravnom propisu imperativne prirode, koji se ne može menjati voljom izvršnog poverioca i koji primenjuje i organizacija za prinudnu naplatu Narodne banke Srbije ili poslovna banka.

U prvom delu, u odredbi člana 184. stav 1. Zakona o izvršenju i obezbeđenju, nije bilo izmena.

Međutim, u drugom delu odredbe, bilo je izmena i to za one slučajeve u kojima se kao izvršni dužnik pojavljuje Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave.

Zakonodavac pravi razliku između direktnih korisnika budžeta i indirektnih korisnika budžeta.⁶⁾ Kada je potraživanje, za koje je određeno izvršenje pro-

⁶⁾ Odredbom člana 2. Zakona o budžetskom sistemu ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13 i 63/13) između ostalog je propisano da su korisnici budžetskih sredstava direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava Republike Srbije, odnosno lokalne vlasti. Dalje je propisano da su direktni korisnici budžetskih sredstava organi i organizacije Republike Srbije, odnosno organi iz službe lokalne vlasti. Takođe je propisano da su indirektni korisnici budžetskih sredstava: pravosudni organi, budžetski fondovi, mesne zajednice, javna preduzeća, fondovi i direkcije osnovani od strane lokalne vlasti koji se finansiraju iz javnih prihoda čija je namena utvrđena posebnim zakonom, ustanove osnovane od strane Republike Srbije, odnosno lokalne vlasti nad kojima osnivač, preko direktnih korisnika budžetskih sredstava, vrši zakonom utvrđena prava u pogledu upravljanja i finansiranja.

tiv Republike Srbije kao izvršnog dužnika nastalo zbog rada direktnog korisnika budžeta (na primer Ministarstvo unutrašnjih poslova), naznačava se broj računa izvršenja budžeta Republike Srbije (takozvani glavni račun budžeta), ali i naziv direktnog korisnika budžetskih sredstava zbog čijeg je rada nastalo potraživanje (Republika Srbija, Ministarstvo unutrašnjih poslova). Kada su u pitanju indirektni korisnici budžetskih sredstava, zakonodavac se opredelio za drugačije rešenje. U predlogu, ne može biti naznačen račun izvršenja budžeta, nego isključivo račun indirektnog korisnika tj. račun preko koga indirektni korisnik budžeta posluje (to je takozvani podračun). Imajući u vidu ovakvo opredeljenje zakonodavca, proizlazi, da će sud u fazi odlučivanja o predlogu za izvršenje, morati da vodi računa da li je izvršni poverilac naznačio broj računa indirektnog korisnika, što predstavlja uslov za dozvolu izvršenja ili će se izvršni poverilac služiti pravom iz člana 184. st. 2. i 3.⁷⁾ Zakona o izvršenju i obezbeđenju, ukoliko nije u mogućnosti da pribavi broj računa indirektnog korisnika tj. broj preko koga indirektni korisnik posluje.

Ono što možemo primetiti jeste, da zakonodavac, propisujući da se u predlogu za izvršenje može označiti kao izvršni dužnik (dakle, stranka u postupku) indirektni korisnik budžetskih sredstava, nije vodio računa i nije u tom smislu napravio jasnu razliku, da stranka u postupku može biti pravno lice, a da pojedini indirektni korisnici budžetskih sredstava (kao na primer pravosudni organi: osnovni sud, privredni sud, viši sud, apelacioni sud, prekršajni sud) nemaju svojstvo pravnog lica. Kao takvi ne mogu biti stranka u postupku i predlog u kome bi kao izvršni dužnik bio označen, na primer Prvi osnovni sud u Beogradu, mogao bi biti odbačen u skladu sa odredbama člana 10. Zakona o izvršenju i obezbeđenju u vezi sa čl. 80. i 101. Zakona o parničnom postupku.

Pojedine ustanove, kao i javna preduzeća, imaju svojstvo pravnog lica i mogu biti stranka u postupku, te je zakonodavac propisujući odredbu člana 2. Zakona o izmenama Zakona o izvršenju i obezbeđenju, morao biti precizniji i napraviti razliku između pojedinih indirektnih korisnika budžeta, odnosno onih koji imaju svojstvo pravnog lica i onih koji to svojstvo nemaju.

Kada je potraživanje nastalo zbog rada, na primer, Prvog osnovnog suda u Beogradu, u predlogu za izvršenje, kao i prethodno u tužbi, kao izvršni dužnik odnosno tuženi može biti označena samo Republika Srbija, Prvi osnovni sud u Beogradu, a kao račun bi u predlogu za izvršenje, imajući u vidu odredbu člana 2. Zakona o izmenama Zakona o izvršenju i obezbeđenju bio naznačen račun Prvog osnovnog suda u Beogradu preko koga taj sud posluje.

⁷⁾ Odredbom člana 184. stav 2. Zakona o izvršenju i obezbeđenju je propisano da ako na zahtev izvršnog poverioca izvršni dužnik ne dostavi podatke iz stava 1. ovog člana, izvršni poverilac može da preda predlog i bez njih, uz dokaz o traženju podataka, a sud, odnosno izvršitelj će zatražiti od organizacije za prinudnu naplatu da mu dostavi ove podatke, a stavom 3. da je organizacija za prinudnu naplatu dužna da bez odlaganja dostavi podatke iz stava 1. ovog člana sudu, izvršitelju ili licu koje dokaže da za to ima opravdan interes.

Mišljenja smo da je zakonodavac intervenišući izmenama na gore opisani način u odredbi člana 184. stav 1. Zakona o izvršenju i obezbeđenju pojedina pravna lica kao izvršne dužnike, pre svega državu (Republiku Srbiju) stavio u poseban (povlašćen) položaj u odnosu na ostale izvršne dužnike, pravna lica. Navedeno iz razloga jer se prema odredbi člana 183. stav 1, kao i odredbi člana 185. st. 1. i 3. Zakona o izvršenju i obezbeđenju, prema drugim izvršnim dužnicima izvršenje sprovodi na novčanim sredstvima na svim njihovim tekućim računima, a navedenom izmenom novčana sredstva na pojedinim računima Republike Srbije, autonomnih pokrajina ili jedinica lokalne samouprave su zaštićena od izvršenja. Bez pretenzija da uđemo u ocenu ustavnosti odredbe kojom se intervenisalo u članu 184. stav 1. Zakona o izvršenju i obezbeđenju, odnosno odredbe člana 2. Zakona o izmenama Zakona o izvršenju i obezbeđenju mišljenja smo da bi se moglo postaviti pitanje njene ustavnosti, polazeći od sadržine odredbe člana 36. stav 1. Ustava Republike Srbije.⁸⁾

Članom 5. Zakona o izmenama Zakona o izvršenju i obezbeđenju je propisano da ovaj zakon stupa na snagu osam dana od dana objavljivanja u "Službenom glasniku Republike Srbije".

Navedena odredba koja ima karakter završne odredbe, ne uspostavlja retroaktivno dejstvo Zakona o izmenama Zakona o izvršenju i obezbeđenju. Međutim, odredba člana 4. Zakona o izmenama Zakona o izvršenju i obezbeđenju, koja ima karakter prelazne odredbe, u suštini ima retroaktivno dejstvo u odnosu na izvršitelje koji su imenovani za područje osnovnog suda, pre stupanja na snagu Zakona o izmenama Zakona o izvršenju i obezbeđenju i njeno dejstvo se proteže i na odredbu člana 1. Zakona o izmenama Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

3. Umesto zaključka

Iako je najavljivano da će Zakon o izvršenju i obezbeđenju pretrpeti značajnije izmene ili da će biti donet nov zakon, to se nije dogodilo. Zakonodavac se u ovom trenutku odlučio samo na minimalne izmene postojećeg zakona, pre svega u cilju usklađivanja odredbi Zakona o izvršenju i obezbeđenju sa odredbama Zakona o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava. Navedena intervencija je bila neophodna da bi se omogućilo da rad i postupanje izvršitelja na teritoriji novih osnovnih sudova bude u svemu dovedeno u pravno regularne okvire.

II Mogući pravci reforme sistema izvršenja

1. Uvodne napomene

Polazeći od pretpostavke da zakonodavac neće odustati od namere da značajnije izmeni postojeći Zakon o izvršenju i obezbeđenju ili možda donese nov zakon koji bi uredio sistem izvršenja u Republici Srbiji, bićemo slobodni da

8) Odredbom člana 36. stav 1. Ustava Republike Srbije je propisano da se jemči jednaka zaštita prava pred sudovima i drugim državnim organima, imaoćima javnih ovlašćenja i organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave.

ponudimo i time sudu javnosti učinimo dostupnim naša razmišljanja u kom pravcu treba učiniti izmene, odnosno u kom pravcu treba reformisati taj sistem.

Imajući u vidu da je država odgovorna da uredi sistem izvršenja, kao i da je odgovorna za njegovo funkcionisanje, koje treba da se ogleda u efikasnom postupku i to pre svega, sprovođenju izvršenja, što na kraju rezultira ostvarenjem potraživanja izvršnog poverioca u razumnom roku, ukazaćemo na moguće pravce u kojima bi trebalo dalje razvijati odnosno reformisati sistem izvršenja.

S obzirom da u našem sistemu izvršenja nešto više od dve godine postoje i deluju izvršitelji kao nova pravosudna profesija, a imajući u vidu da i dalje postoji i paralelna nadležnost sudova za sprovođenje najvećeg broja izvršenja (pri čemu sudovi za sve prethodno vreme, nisu adekvatno osposobljeni i opremljeni da efikasno sprovode izvršenje), trebalo bi proceniti da li zadržati paralelnu nadležnost za sprovođenje izvršenja ili sprovođenje izvršenja (osim, na primer, vraćanja zaposlenog na rad i porodičnih stvari i to oduzimanje deteta i uređenje načina viđanja jednog od roditelja sa detetom, kao i prodaja nepokretnosti) staviti u isključivu nadležnost izvršitelja.

U daljem tekstu iznećemo naše viđenje eventualnih budućih izmena, koje mogu ići u dva pravca. Jedan pravac izmena podrazumeva zadržavanje paralelne nadležnosti suda i izvršitelja ali time i dominantnu ulogu suda, a drugi, gotovo potpuno izmeštanje sprovođenja izvršenja van suda i prenošenje u nadležnost izvršiteljima.

2. Sistem paralelne nadležnosti

Ukoliko postoji opredeljenje da opstane sadašnji sistem paralelne nadležnosti suda i izvršitelja u sprovođenju izvršenja, onda, pre svega, da bi sudovi bili u poziciji da efikasno sprovode izvršenje, odnosno efikasno preduzimaju sve zakonom predviđene izvršne radnje kod pojedinih sredstava izvršenja, oni moraju biti adekvatno opremljeni i osposobljeni da odgovore takvom zadatku. To znači da je prvenstveno potrebno da sudovi (i to pre svega privredni sudovi) imaju dovoljan – adekvatan broj sudskih izvršitelja, koji takođe treba da budu posebno obučeni - osposobljeni. Potrebno je sadašnji broj sudskih izvršitelja povećati, odnosno u tom smislu izmeniti akt o sistematizaciji zaposlenih državnih službenika i činovnika. Osim navedenog, sudske izvršitelje treba osposobiti (edukovati) da mogu adekvatno i stručno vršiti svoj posao. Navedeno podrazumeva odgovarajuću stručnu spremu koja mora biti propisana, kao i odgovarajući poseban stručni ispit koji moraju položiti. Dalje je neophodno za sudove obezbediti odgovarajuća vozila, ali i drugu opremu koja je neophodna prilikom sprovođenja određenih činidbi, kao i prostor za smeštanje oduzetih stvari. Navedeno nije vezano za izmenu postojećeg Zakona o izvršenju i obezbeđenju ili donošenje novog. Za osposobljavanje sudova u cilju povećanja efikasnosti izvršenja i to u fazi sprovođenja izvršenja očigledno su neophodna dodatna materijalna (finansijska) ulaganja, a pitanje je da li država ima mogućnosti za tako nešto.

Ukoliko je pretežno opredeljenje za zadržavanje sadašnjeg sistema, u kome sud ima dominantnu ulogu (jer odlučuje o predlogu za izvršenje i donosi rešenje o izvršenju), mišljenja smo da treba pristupiti donošenju novog zakona koji bi uredio izvršni postupak ili postojeći značajnije izmeniti. Tada se neminovno otvara nekoliko spornih pitanja. To su, pre svega: vrsta pravnog leka i delotvornost pravnog leka tj. otvara se pitanje da li zadržati prigovor kao isključivi pravni lek o kome odlučuje veće istog prvostepenog suda ili kao delotvorniji, uvesti pravni lek - žalbu o kome bi odlučivao neposredno viši sud, zatim mogućnost odlaganja izvršenja, uređenje postupka izvršenja po službenoj dužnosti, neka rešenja vezana za izvršitelje i još neka pitanja o kojima će biti reči.

a) Pravni lek i odlaganje izvršenja

Svakako da najviše pažnje, ali i dilema izazivaju odredbe Zakona o izvršenju i obezbeđenju koje reduciraju pitanje dvostepenosti i ukidaju pravo žalbe, kao uobičajenog pravnog leka. Dvostepenost odlučivanja svodi se na pravni lek - prigovor o kome odlučuje veće - troje sudija istog suda koji je i doneo prvostepenu odluku.

Po našem mišljenju ovo rešenje u situaciji kada sud ima dominantnu ulogu u postupku izvršenja se pokazalo kao loše. Mi smo ga imali 2000. godine u Zakonu o izvršnom postupku⁹⁾ i tada je ovo rešenje trpelo veoma ozbiljne kritike stručne javnosti. Naime, na ovakav način se ne obezbeđuje pravilna dvostepenost odlučivanja, odnosno, dovodi se u pitanje delotvornost pravnog leka. Isključuje se mogućnost da neposredno viši sud preispita odluku prvostepenog suda. Ako ovo pitanje sagledamo sa aspekta rada malih sudova i malih sredina, nametnuće se pitanje specijalizacije tri sudije u sudu koje treba kompetentno da odlučuju o pravnom leku na prvostepeno rešenje. Ako tome dodamo i faktor nezameranja, uticaja lokalne sredine, potencijalnu koruptivnost i sl. sve nam to govori o slabosti ovakvog rešenja. Ipak za nas je svakako najjači argument onaj koji govori o neujednačenoj sudskoj praksi. Ovo pitanje se posebno zaoštrava, jer u Republici Srbiji postoji 66 osnovnih i 16 prvostepenih privrednih sudova, te se realno pojavljuje opasnost da svaki od navedenih sudova formira sopstvenu sudsku praksu. Mogućnost, koja je ovakvim zakonskim rešenjem stvorena, a to je donošenje različitih odluka u istim ili bitno istim činjenično-pravnim situacijama, direktno ugrožava pravo građana na jednak položaj pred državnim organima, odnosno ugrožava pravo na pravično suđenje.

Svi koji se bave izvršnim pravom znaju da postupak odlučivanja po pravnom leku ne utiče bitnije na dužinu trajanja postupka s obzirom na činjenicu da se u najvećem broju slučajeva izvršenju pristupa i pre pravosnažnosti rešenja o izvršenju u izvršnom postupku. Ipak, izvršni dužnik i treća lica imali bi mogućnost da se obrate neposredno višem sudu koji bi najpre kontrolisao sudsku praksu sa područja na kome deluje, a potom i izvršio kontrolu rada prvostepenih sudova. Po našem uverenju vraćanjem žalbe i odlučivanjem od strane drugostepenog suda ne bi se izgubilo na brzini postupanja (pod uslovom da sudije poštuju zakonsko naređenje o nesuspendivnosti pravnog leka u izvršnom postupku), a umnogome bi se dobilo na kvalitetu suđenja. Uostalom moguće je predvideti rešenja koja se odnose na eventualno određivanje jemstva u slučajevima u kojima sud odluči da se ne sprovodi izvršenje do pravosnažnosti rešenja o izvršenju ili neke druge odluke u postupku izvršenja.

9) Zakon o izvršnom postupku ("Službeni list SRJ", br. 28/2000).

Ako, pak, zakonodavac iz bilo kog razloga želi i dalje da zadrži prigovor kao isključivi pravni lek u postupku izvršenja, onda ovom pitanju mora pristupiti ozbiljnije i opreznije. Stručna javnost je doživljavala kao "zakonsku grešku" činjenicu da se npr. protiv rešenja o obustavi postupka nije mogao izjaviti pravni lek. Da li je to očigledan previd zakonodavca ili njegovo nepoznavanje izvršnog prava ili pak nešto treće, ne možemo sa sigurnošću odgovoriti. Ipak formulacija iz člana 39. stav 2. Zakona o izvršenju i obezbeđenju, koja glasi: "protiv rešenja suda može se izjaviti prigovor, samo kada je ovim zakonom propisano da je prigovor dozvoljen", podrazumevala je da se protiv rešenja o obustavi postupka ovakav pravni lek ne može izjaviti, jer tu mogućnost, kod odredbe o obustavi izvršenja, zakonodavac jednostavno nije propisao. To je, pak, dalje, teoretski ali nažalost i praktično, značilo da sud može u svakom trenutku obustaviti izvršni postupak. Da li je to sudija uradio namerno, nenamerno iz neznanja, korumpiranosti ili naprosto iz lične greške, potpuno je nevažno za izvršnog poverioca. On nema pravnih mehanizama da se na bilo koji način bori protiv ovako donete odluke. To praktično znači da se izvršni postupak od strane suda može obustaviti u svakom trenutku, a da ne postoji nikakav mehanizam (ni redovnih ni vanrednih pravnih lekova) da se ovakva sudska odluka ispravi ili kontroliše. Zakonodavac je propisujući odredbu člana 39. stav 2. Zakona o izvršenju i obezbeđenju, dalje u zakonu, morao biti daleko oprezniji i precizniji, te predvideti mogućnost izjavljivanja pravnog leka, protiv svih onih odluka koje značajnije, a nekada i definitivno utiču na pravo stranaka i trećeg lica.

To je i razlog zašto smatramo da bi bilo dragoceno da se ovo pitanje razreši bilo pozitivnom bilo negativnom varijantom. Pozitivna varijanta, koja nam je bliža, podrazumevala bi formulaciju da je pravni lek uvek dozvoljen, osim ako protiv pojedinih odluka zakonom nije izričito zabranjen ili ukoliko opstane sadašnja negativna varijanta, neophodno je da se odluka o obustavi postupka ali i druge odluke (npr: nenadležnost, izricanje penala, odbacivanje prigovora trećeg lica) uvrste u krug odluka protiv kojih se može izjaviti pravni lek.

Zakon o izvršenju i obezbeđenju opredelio se za jedno prilično rigidno rešenje kojim odlaganje u izvršnom postupku nije dozvoljeno. Ovakvo rešenje je pre svega u suprotnosti sa načelom dispozicije koje dominira izvršnim pravom. Ukoliko neko lice kao izvršni poverilac može i da se ne obrati sudu ili da traži izvršenje samo u odnosu na deo potraživanja, kao i da delimično ili u celini povuče predlog, potpuno je nejasno zašto ne može i da traži da se sprovođenje tog izvršenja odloži. Nemogućnost odlaganja po predlogu izvršnog poverioca ili uz

saglasnost izvršnog poverioca i izvršnog dužnika čini se besmislenom. To je i razlog zašto očekujemo da će se ova odredba ublažiti.

Ozbiljnije je pitanje o odlaganju po predlogu izvršnog dužnika ili trećeg lica. Naše mišljenje je da se i ova situacija, kada je u pitanju izvršni dužnik, mora predvideti, ali kao izuzetak. Zakonodavac može, a što treba da učini, kao odbrambene mehanizme predvideti obavezno polaganje jemstva. Takođe, zalažemo se za ograničeno odlaganje u vremenskom smislu (npr. najviše do 30 ili 60 dana) i naravno uz ograničenje da do ovakvog odlaganja može doći samo jedanput u izvršnom postupku.

Zaista je nejasno zašto se zakonodavac ovako kruto opredeljuje u pogledu mogućnosti odlaganja izvršenja. Sudija može da donese odluku o 40 godina upućivanja na izdržavanje kazne lišenja slobode, sudija može da liši građanina poslovne sposobnosti, roditeljskog prava ili da donese druge mnogo ozbiljnije odluke, ali u izvršnom postupku ne može da donese odluku o odlaganju na 15 ili 30 dana u sprovođenju izvršenja. Kada znamo da nam parnični postupci traju godinama, a izvršni postupci mesecima, onda je zaista nejasno zašto u posebnim (opravdanim) slučajevima kao što je teška bolest, trudnoća, smrt člana porodičnog domaćinstva i sl. ne bismo dozvolili da se izvršenje odloži. Osim navedenog, faktičko odlaganje izvršenja iz različitih razloga uveliko je prisutno u praksi. Naravno, mi se ne zalažemo za sistem koji bi doveo do odugovlačenja izvršnog postupka već do objektiviziranog humanog postupanja u izvršnom postupku.

Kada je u pitanju treće lice, ima li logičnijeg rešenja od onog, po kome bi treće lice u slučaju uputa na parnicu radi proglašenja izvršenja nedopuštenim, pod određenim uslovima imalo pravo na odlaganje izvršenja do pravnosnažnog okončanja parnice. Prema sadašnjim odredbama zakona, ovakvo pravo treće lica nema, tako da u slučaju uspeha u parnici i proglašenja izvršenja nedopuštenim u odnosu na predmet trećeg lica, izvršenje biva već sprovedeno na spornom predmetu i pravnosnažna parnična presuda koju je treće lice izdejsstvovalo ostaje mrtvo slovo na papiru.

b) Izvršitelj

Prvenstveno ćemo ukazati na rešenje koje je prihvaćeno u Crnoj Gori gde je donet poseban Zakon o javnim izvršiteljima. Tim zakonom uređen je statusni položaj izvršitelja koji obavljaju ovu funkciju kao posebnu delatnost. Tako je Zakon o izvršenju i obezbeđenju "očišćen" od onih odredaba koje se odnose na pitanja organizacije izvršiteljske službe. Čini se da je neprikladno što se u našem Zakonu o izvršenju i obezbeđenju osim krucijalnih pitanja koja se odnose na sam izvršni postupak npr. spominju i odredbe o pečatu izvršitelja, njegovoj legitimaciji, izboru, razrešenju, zakletvi, disciplinskoj odgovornosti, ali i o izvršiteljskoj komori i njenom radu.

Po našem mišljenju je Zakon o izvršenju i obezbeđenju morao biti temelj izvršnog prava u građansko pravnim stvarima sa uređenjem pravila postupanja koja se odnose na: opšte odredbe, zatim, naplatu novčanih potraživanja na pokre-

tnim stvarima, prodaju nepokretnosti, predaju i oduzimanje stvari, useljenje ili iseljenje iz stana, i sl. Posebnim zakonom o radu izvršitelja (u uporednom pravu se koristi termin vansudski, privatni, javni, samostalni i sl) bi se uredila pitanja koja se odnose na organizaciju službe izvršitelja, specifičnosti njihovog rada: izbora, odgovornosti, razrešenja, udruživanja u Komoru, zarada, naknada i sl.

Jedno od spornih pitanja iz Zakona o izvršenju i obezbeđenju je pitanje ingerencija izvršitelja. Naime, zakonodavac se, po našem mišljenju pravilno, opredelio za sistem razgraničenja na konkurenciju i isključivu nadležnost. Isključiva nadležnost suda je u izvršenju odluka o vraćanju zaposlenog na rad i odluka u vezi sa porodičnim odnosima. Po našem mišljenju ovo je jako dobro rešenje jer je država zadržala imperiju vlasti u najdelikatnijim pitanjima.

U nadležnosti izvršitelja je i naplata potraživanja za komunalne i njima slične usluge. Sve ostale poslove konkurentno vrše izvršitelj i sudski izvršitelj što je u isključivoj dispoziciji izvršnog poverioca koji će to u predlogu naznačiti.

Ipak, po našem mišljenju sporno pitanje leži u činjenici da je izvršitelj taj koji odlučuje o dozvoli izvršenja radi naplate potraživanja za komunalne i slične usluge, a potom i sprovodi izvršenje.

Najpre je sporno pitanje formulacije koju svakako treba doraditi, koje su to komunalne i njima slične usluge. Za komunalne delatnosti možemo poći od pretpostavke da su to one delatnosti koje su predviđene upravo posebnim zakonom o komunalnim službama. To su svakako poslovi koji se odnose na isporuku električne energije, vode, grejanja, plina i sl. Njima srodne usluge mogle bi biti one koje podrazumevaju permanentnost pružanja usluga i premanentnu obavezu plaćanja (televizijska pretplata ili taksa koja će najverovatnije biti u budućnosti, internet usluge, različiti provajderi i sl). Naravno, po našem mišljenju ovde se ne radi o klasičnim komunalnim uslugama i bilo bi dosta pravno riskantno širiti ovaj pojam. Tu će nam svakako od izuzetne koristi biti i sudska praksa te kreativno tumačenje sudova o tome šta sve podrazumevamo pod srodnim delatnostima.

Prvo pitanje iz ovog dela, o ovlašćenjima izvršitelja, je preciznije uređivanje samog pojma slične delatnosti. No ipak mnogo ozbiljnije pitanje je o ovlašćenju samog izvršitelja. Nama se pak čini da ovo pitanje zaslužuje i stav Ustavnog suda oko toga da li se na ovaj način povređuje odredba iz Ustava o prenošenju javnih ovlašćenja ili je ona dobro razrađena. Naime, javni beležnici - notari koji su takođe uvedeni u naš pravni sistem, imaju prema slovu zakona i javno ovlašćenje i javno poverenje. Izvršitelji pak imaju samo javna ovlašćenja čime je obim njihove delatnosti po našem uverenju sužen. Dozvoliti izvršiteljima da sami i odlučuju, donošenjem odluke (u obliku zaključka) o obavezivanju na isplatu novčanog iznosa (u suštini izdavanje platnog naloga), zatim o sprovođenju izvršenja, može biti sporno sa aspekta ustavnih ovlašćenja. To je i razlog zašto očekujemo da će se u daljoj reformi izvršnog prava zakonodavac i o ovom poglavlju izjasniti.

Osim navedenog, zakonodavac je propustio da zaokruži ceo ovaj postupak koji se odnosi na naplatu potraživanja po osnovu komunalnih i sličnih usluga, jer

su odredbe Zakona o izvršenju i obezbeđenju, koje regulišu postupanje suda po prigovoru, ostale nedovršene i nejasne, te protivrečne pravnoj prirodi rešenja o izvršenju, kao i odredbama koje se odnose na postupak po prigovoru iz čl. 48. i 49. Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

Mišljenja smo da svaka intervencija u zakonu koja se uopšte odnosi na izvršitelje, treba da bude učinjena u saradnji i uz pribavljeno mišljenje Komore izvršitelja.

v) Izvršenje po službenoj dužnosti

Duže vreme stručna javnost ukazuje na teškoće vezane za postupak i sprovođenje izvršenja "po službenoj dužnosti". Nije jasno definisano ko je izvršni poverilac, ko inicira postupak i da li to čini predlogom za izvršenje ili samo dostavljanjem izvršne isprave. Problemi nastaju i u situaciji kada izvršni dužnik ili neko treće lice koristi neki od dozvoljenih pravnih lekova ili sredstava. Tada se postavlja pitanje ko je taj koji treba da se izjasni na ovaj pravni lek. To svakako nije sudija koji je doneo odluku o kažnjavanju, a još manje sud koji je vodio postupak u kome je doneto rešenje o novčanom kažnjavanju. Zato se i postavlja pitanje ko je zapravo izvršni poverilac. Takođe konstatujemo da je u poslednje vreme povećan broj predmeta u kojima se država pojavljuje kao izvršni poverilac, kada se po različitim osnovima izriču novčane kazne i slično, a naplata potraživanja nije uspešna.

Po našem mišljenju, zakon bi morao da uvede obavezno učešće javnog pravobranioca kao zakonskog zastupnika države. Čini se da bi se načelo oficijelnosti onda svodilo samo na obavezu suda da vodi postupak.¹⁰⁾ Javni pravobranilac kao zakonski zastupnik države bi pokretao postupak pred izvršnim sudom ili izvršiteljem, izjašnjavao se o eventualnim pravnim lekovima, postizao eventualni sporazum o načinu sprovođenja izvršenja ili na drugi način učestvovao u izvršnom postupku. Nikako ne treba zanemariti da bi u ovom slučaju naplata potraživanja koja država ostvaruje izvršenjem koje se sprovodi po službenoj dužnosti bila uspešnija nego sada.

Osim navedenog, na ovakav način sud bi bio apsolutno oslobođen obaveze, koja mu ni po Ustavu, a ni po zakonu ne pripada da vodi postupak tako što je sud ujedno i izvršni poverilac (sui generis), a istovremeno i organ sprovođenja izvršenja. Argumentacija jednog broja pravnih stručnjaka, koja je apsolutno prihvatljiva, da se ovde radi o jednostranačkom postupku, ne treba da bude prepreka reformi koju treba sprovesti u odnosu na postupak koji se sprovodi po službenoj dužnosti. Razlozi koje smo izneli upućuju da bi bilo veoma važno kada bi se ovo pitanje kvalitetnije uredilo.

g) Veštačenje u postupku izvršenja

Zakon o izvršenju i obezbeđenju, odredbom člana 30. stav 4. predviđa da veštačenje u postupku izvršenja nije dozvoljeno. Nama se čini da je ova odredba

10) Profesor Borivoje Poznić označava ovu radnju kao sudske kretanje postupka.

neprimerena i neodrživa. Po našem uverenju ni ekonomičnost postupka, ni načelo efikasnosti ne mogu biti argument za ovako rigidno donetu odredbu, jer je načelo zakonitosti mnogo jače i važnije načelo u sistemu načela izvršnog prava, u odnosu na navedena načela. Veštačenje (u užem smislu reči) predstavlja radnju koju za potrebe suda obavlja lice koje ima određena znanja, a kojim znanjima sud ne raspolaže.

Postoji niz situacija u postupku izvršenja, u kojima je sudu, ali sada i izvršitelju neophodna "pomoć" stručnog lica, pravilnije rečeno veštaka. Utvrđivanje tačne visine novčanog potraživanja izvršnog poverioca, u slučaju kada izvršni dužnik kao razlog za prigovor iznosi da je delimično ili u celosti ispunio svoju novčanu obavezu (i priložene dokaze), koju tvrdnju izvršni poverilac spori, nije moguće bez učešća veštaka ekonomsko-finanjske struke. Razgraničenje međe, uvođenje u posed parcele ili dela parcele, nije moguće bez učešća geometra. Utvrđivanje da li je izvršni dužnik ispunio obavezu otklanjanja određenih nedostataka na građevini, u situaciji kada izvršni poverilac osporava da je obaveza ispunjena, nije moguće bez veštaka građevinske struke. Kada je to tako, zašto "bežati" od veštačenja u izvršnom postupku. Ono mora biti prisutno (kao što je u praksi i sada prisutno), ali je moguće da ga zakonodavac uredi na takav način, kojim će se izbeći zloupotreba ovog dokaznog sredstva od strane stranaka ali i suda (restriktivno dozvoljeno), kako ne bi bilo na uštrb efikasnosti.

d) Još nekoliko pitanja

Zakon o izvršenju i obezbeđenju nije predvideo, što je izuzetak u odnosu na ranija rešenja, obavezu izvršnog poverioca da izvršnom sudu dostavi izvršnu ispravu snabdevenu potvrdom izvršnosti. Iako je zakonodavac imao nameru da na ovaj način ubrza postupak, to nije postignuto, nego je zbunjenost koja je nastupila kod sudija, dovela do prolongiranja u fazi odlučivanja o predlogu za izvršenje. Naime, znamo da je ranija obaveza podrazumevala da se nakon utvrđene pravosnažnosti, odnosno nakon ispunjenosti uslova za sprovođenje izvršenja, izvršna isprava - izvršni naslov snabdeva i potvrdom izvršnosti. Potvrda izvršnosti je dakle konstatacija, a možemo reći i odobrenje suda i to onog koji je doneo izvršnu ispravu, da su ispunjeni zakonom predviđeni uslovi da se pristupi izvršenju. Po našem mišljenju ovu obavezu izvršnog poverioca, da uz predlog za izvršenje priloži izvršnu ispravu - odluku suda, snabdevenu potvrdom izvršnosti trebalo bi vratiti u zakon koji uređuje izvršni postupak. Na taj način imali bismo perfektnu pravnu situaciju da se izvršenje određuje po isteku paricionog roka, a izvršni poverilac neće izgubiti mnogo vremena da bi na izvršnu ispravu pribavio potvrdu izvršnosti.

U praksi se često, kada je u pitanju naplata novčanog potraživanja, izvršenje sprovodi tako što se prodaju pokretne stvari izvršnog dužnika. Sud ili izvršitelj izvršenje sprovode tako što se postupak odvija u nekoliko faza. Prva faza podrazumeva popis jedne ili više stvari u, na primer, stanu ili poslovnom objektu izvršnog dužnika. Popis stvari (zapisnik o popisu) predstavlja osnov za

založno pravo koje se konstituiše na određenom predmetu. Taj predmet ne može biti prodat, otuđen ili uništen. Izvršni dužnik niti treće lice ne mogu raspolagati ovim predmetom i na isti predmet sud ili izvršitelj stavlja određenu oznaku, nalepnicu iz koje se vidi da je ta stvar popisana.

Prilikom popisa, sud odnosno izvršitelj, dužan je da naznači i vrednost stvari koja je popisana. Dakle, popisana stvar mora biti i vrednosno određena na bazi tržišnih uslova koji se određuju za eventualnu prodaju takve stvari. Član 83. Zakona o izvršenju i obezbeđenju navodeći izvršne radnje prilikom izvršenja na pokretnim stvarima predviđa popis i procenu, a potom odmah prodaju stvari kao i namirenje izvršnog poverioca od iznosa dobijenog prodajom. S obzirom da se prema odredbi člana 89. stav 1. istog zakona propisuje da se popisane stvari, po pravilu ostavljaju na čuvanje izvršnom dužniku, nedostatak u zakonskim odredbama jeste, da kao obavezna izvršna radnja, nije predviđena plenidba, odnosno oduzimanje pokretnih stvari. U praksi, prilikom sprovođenja izvršenja, dešava se da nakon izvršenog popisa pokretnih stvari, izvršni dužnik popisane i već procenjene stvari otuđuje, uklanja ili na drugi način prikriva, ne mareći za zakonske posledice iz člana 90. Zakona o izvršenju i obezbeđenju (novčano kažnjavanje u skladu sa članom 51. Zakona o izvršenju i obezbeđenju). Ovakvo ponašanje izvršnog dužnika ima za posledicu prolongiranje postupka, otežavanje ostvarenja novčanog potraživanja izvršnog poverioca i izlaganje izvršnog poverioca novim troškovima, a u krajnjem nemogućnost ostvarenja potraživanja. Mišljenja smo da bi uvođenje oduzimanja pokretnih stvari, kao obavezne izvršne radnje, u situaciji kada izvršni dužnik ne želi da izmiri novčano potraživanje izvršnom poveriocu, nakon izlaska na lice mesta i vršenja popisa stvari, uticalo na efikasnije sprovođenje izvršenja. Uvođenje ove izvršne radnje bi otklonilo i mogućnost da izvršni dužnik otuđuje, prikriva, opterećuje ili na neki drugi način raspolaže popisanim pokretnim stvarima. Oduzimanje stvari iz državine izvršnog dužnika bi bilo pravilo, a izuzetak bi bila mogućnost da se uz saglasnost izvršnog poverioca pokretne stvari ostave izvršnom poveriocu na čuvanje. To podrazumeva da se po pravilu pokretne stvari oduzimaju izvršnom dužniku i ostavljaju na čuvanje izvršnom poveriocu ili trećem licu koje on odredi, pri čemu bi konačne troškove u sklopu troškova nastalih sprovođenjem izvršenja, snosio izvršni dužnik.

Sam postupak prodaje pokretnih i nepokretnih stvari koji je regulisan odredbama člana 97. Zakona o izvršenju i obezbeđenju, naročito u slučaju neposredne pogodbe nakon dva neuspešna nadmetanja, trebalo bi jasnije urediti, pre svega preciznim određivanjem roka u kome se mora postići sporazum između strana koje se pojavljuju u ulozi kupca i prodavca u budućem ugovoru o kupoprodaji. Takođe u slučaju namirenja izvršnog poverioca dosuđenjem, potrebno je preciznije urediti kako njegova prava, posebno kada postoji više izvršnih poverilaca, tako i prava hipotekarnih poverilaca, kada oni imaju prioritet u namirenju u odnosu na izvršnog poverioca.

3. Sistem pretežne nadležnosti izvršitelja

Ukoliko iz bilo kojih razloga ne postoji opredeljenje da se preduzmu gore navedene mere osposobljavanja suda za efikasno sprovođenje izvršenja, niti opredeljenje da se pristupi izmenama postojećeg zakona, tada po našem mišljenju ne postoji ni opredeljenje da sistem paralelne nadležnosti za sprovođenje izvršenja efikasno funkcioniše. Tada je moguće rešenje, prenošenje nadležnosti za sprovođenje izvršenja na osnovu izvršne isprave u potpunosti (sa mogućim izuzecima) na izvršitelje. U ovom slučaju, neophodno je imenovati optimalan broj izvršitelja, za celu teritoriju Republike Srbije, gde bi kao polazni broj poslužio broj određen Zakonom o izvršenju i obezbeđenju.

Nadalje, u ovom slučaju, čini nam se da se neminovno otvara pitanje da li je i neophodno donošenje rešenja o izvršenju ili bi se postupak inicirao od strane izvršnog poverioca pred izvršiteljem, posebnim aktom koji bi izvršni poverilac podnosio nadležnom izvršitelju. U toj situaciji, sudovi bi zadržali samo kontrolnu ulogu u kojoj bi u kratkom roku, po primedbama, odnosno prigovorima stranaka, trećih lica ili učesnika odlučivali o nepravilnostima, koje bi bile učinjene od strane izvršitelja u sprovođenju izvršenja (sličan sistem izvršenja postoji u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji). U ovom slučaju, zakonodavac bi (što smo već ranije naznačili), zbog značaja koji nepokretnosti imaju kako za fizička tako i za pravna lica, kao i zbog njihove vrednosti, izvršenje na nepokretnosti mogao zadržati u isključivoj nadležnosti suda što podrazumeva i sprovođenje izvršenja na nepokretnosti. Naravno, po našem mišljenju, podrazumeva se da izvršenje odluka koje se odnose na oduzimanje deteta i uređenje odnosa roditelja i dece, kao i uopšte izricanje novčane kazne (npr. kod vraćanja zaposlenog na rad) ostane u nadležnosti suda.

Sporna pitanja koja bi se u ovakvom sistemu mogla pojaviti između stranaka u postupku sprovođenja izvršenja, ali i trećih lica, rešavala bi se u parničnom postupku, što bi bilo predviđeno zakonom (bilo da je reč o utvrđenju nekih spornih činjenica ili utvrđenju postojanja prava ili pravnog odnosa¹¹⁾). Inicirani parnični postupak ne bi zadržavao sprovođenje izvršenja, osim u slučaju polaganja odgovarajućeg jemstva, kada bi se izvršenje odlagalo do pravnosnažno okončanog postupka.

U ovakvom sistemu, neminovno se nameće pitanje izvršenja na osnovu verodostojne isprave. Moguće je na izvršitelje, osim izvršenja na osnovu verodostojne isprave koja se odnosi na novčano potraživanje za komunalne i slične

¹¹⁾ Prema odredbi člana 194. stav 1. Zakona o parničnom postupku je propisano da tužilac može u tužbi da traži da sud samo utvrdi postojanje, odnosno nepostojanje nekog prava ili pravnog odnosa, povredu prava ličnosti ili istinitost, odnosno neistinitost neke isprave. Prema stavu 2. istog člana, tužba za utvrđenje može da se podnese ako tužilac ima pravni interes da sud utvrdi postojanje, odnosno nepostojanje nekog spornog prava ili pravnog odnosa, pre dospelosti zahteva za činidbu iz istog odnosa ili istinitost odnosno neistinitost neke isprave, ili ako tužilac ima neki drugi pravni interes, a prema stavu 3, tužba za utvrđenje može da se podnese radi utvrđivanja postojanja, odnosno nepostojanja činjenice, ako je to predviđeno zakonom ili drugim propisom.

usluge, preneti i dozvolu izvršenja na osnovu ostalih verodostojnih isprava. U ovom slučaju, protiv odluke izvršitelja kojom se obavezuje izvršni dužnik da isplati novčano potraživanje i određuje izvršenje, bio bi dozvoljen pravni lek, sa suspenzivnim dejstvom. Svako osporavanje novčanog potraživanja izvršnog poverioca bi automatski dovodilo do parnice u kojoj bi se pred nadležnim sudom raspravljalo o osnovanosti novčanog potraživanja i donosila odluka.

Ovo su samo okvirne naznake, a u slučaju opredeljenja za sistem izvršenja u kome izvršitelj ima dominantnu ulogu, neophodno je takav sistem u potpunosti urediti posebnim zakonom, polazeći od uporedno pravnih rešenja i iskustava koja postoje u bližem i daljem okruženju (Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Kraljevina Holandija).

4. Zaključak

Sistem izvršenja u Republici Srbiji moguće je menjati (reformisati) u dva pravca. Jedan je zadržavanje postojeće paralelne nadležnosti suda i izvršitelja za sprovođenje izvršenja (u kome dominantnu ulogu ima sud), a drugi prenošenje nadležnosti (gotovo u potpunosti) na izvršitelja, u kom sistemu dominantnu ulogu ima izvršitelj.

U prvom slučaju, da bi se izvršna procedura unapredila, odnosno, otklonili određeni nedostaci u Zakonu o izvršenju i obezbeđenju, potrebno je ipak predvideti delotvoran pravni lek, a to je žalba o kojoj bi odlučivao neposredno viši sud. Žalba neće usporiti postupak, a znatno će doprineti pravnoj sigurnosti kroz ujednačenu sudsku praksu, čime se omogućava pravo na pravično suđenje. Ne treba bežati od mogućnosti da se odlukom suda izvršenje odloži, jer faktičko odlaganje već imamo zbog različitih životnih situacija. Samo je potrebno da zakonom budu propisani restriktivni uslovi za odlaganje uz obavezno polaganje jemstva. Veštačenje ne može biti isključeno u postupku izvršenja jer je ono neizbežno i neophodno u određenim situacijama, a u različitim oblicima i sada faktički prisutno u izvršenju. Posebni postupak za naplatu komunalnih i sličnih usluga, sigurno, zahteva intervencije zakonodavca, ali budući da je ovaj postupak kao poseban u nadležnosti izvršitelja, mišljenja smo da svaka intervencija u zakonu koja se uopšte odnosi na izvršitelje, treba da bude učinjena u saradnji i uz pribavljeno mišljenje Komore izvršitelja. Neophodno je detaljnije urediti postupak izvršenja po službenoj dužnosti, pre svega radi određivanja procesne pozicije države u tom postupku, ali i efikasnije naplate različitih novčanih prihoda koje po tom osnovu država ostvaruje.

U drugom slučaju, za gotovo sve vrste izvršenja na osnovu izvršne isprave (osim po našem mišljenju, izvršenja na nepokretnosti, izvršenja odluka koje se odnose na oduzimanje deteta i uređenje odnosa roditelja i dece, kao i izricanje novčane kazne) uspostavlja se nadležnost izvršitelja. Postupak se inicira posebnim aktom koji izvršni poverilac podnosi izvršitelju, a u postupku se ne donosi rešenje o izvršenju. Sud zadržava samo kontrolnu ulogu, kada u kratkom roku, po prigovoru stranaka, trećih lica ili učesnika u postupku odlučuje o određenim ne-

pravilnostima koje izvršitelj eventualno načini u sprovođenju izvršenja. Sporna pitanja i činjenice rešavaju se u parničnom postupku, pri čemu inicirani parnični postupak ne zadržava sprovođenje izvršenja, osim u slučaju polaganja odgovarajućeg jemstva.