

АНАЛИЗА ЗАКОНА
О ИЗВРШЕЊУ И ОБЕЗБЕЂЕЊУ

Ова публикација је део пројекта
„Акциони план за подршку Друштва судија Србије
Високом савету судства”
подржаног од стране Амбасаде Краљевине Холандије

Издавач

Друштво судија Србије



Ауџори:

Бранка Жерајић
Весна Мартиновић
Душан Љутић

Дизајн и припрема

Неоартист

Штампа

Бирограф COMP

Друштво судија Србије

АНАЛИЗА ЗАКОНА
О ИЗВРШЕЊУ
И ОБЕЗБЕЂЕЊУ

2024.

ПРЕДГОВОР

Један од већих изазова са којима се судије у Србији сусрећу јесу честе измене закона. У претежном броју случајева измена закона приступа се без претходно спроведених стручних анализа и одржаних јавних расправа и стручних дебата, путем хитне процедуре и без прописивања адекватног временског рока за њихово ступање на снагу. Измене једног закона, уколико нису усаглашене са осталима, могу створити правно нерегулисане ситуације и довести до неусаглашених судских одлука. Дугорочне последице оваквог поступања јесу неједнакост грађана у приступу правди пред судовима у Србији. Управо такве последице наносе велику штету правној држави и владавини права.

Друштво судија Србије је у свом раду редовно наглашавало неопходност унапређења правног оквира, али и штетност честих измена закона. Ради праћења свих законских измена, Друштво судија Србије је оформило секције за поједине праве области, које имају за циљ да анализирај законе који се тичу дате области и пруже препоруке за унапређење закона.

Процесни закони који су, због значаја за доношење одлука у највећем броју судских поступака, били предмет ове анализе, су Закон о парничном поступку, Законик о кривичном поступку, Закон о извршењу и обезбеђењу, док су, због ширег друштвеног значаја за судство у целини, анализирани Устав и системски закони који уређују положај судија и судова. Циљ таквих препорука је отклањање постојећих и спречавање настанка нових разлога неуједначености закона и њихове примене, како би, с једне

стране, судије које их примењују могле да доносе одлуке које нису међусобно противречне, збуњујуће или апсурдне, док би, с друге стране, грађани могли под једнаким условима да траже и добију правну заштиту.

Публикација која је пред читаоцем настала је као резултат анализе Устава и закона у оквиру пројекта *Акциони план за покривање Друштва судија Србије Високом савету судства*, које Друштво судија спроводи уз подршку Амбасаде Краљевине Холандије.

Закон о извршењу и обезбеђењу објављен је у „Службеном гласнику РС” бр 106/2015 од 21.12.2015. године, ступио на снагу 1. 7. 2016., осим одредаба члана 393 ст.5, члана 470 ст.2, чл. 472 ст.3, чл. 473 ст.2, чл. 474 ст.4, чл. 481, чл. 482 ст.3, чл. 483 ст.2, чл. 496 ст.1, чл. 497 ст.2, чл. 499 ст.3 и 4, чл. 501 ст.4, чл. 503 ст.4, чл. 504, чл. 505 ст.7, чл. 509 ст.4, чл. 512 ст.2, чл. 516 ст.3, чл. 523 ст.5, чл. 524 ст.6, чл. 530, чл. 532 ст.5, чл. 540 ст.3, чл. 547, чл. 548 и чл. 549 овог закона који су ступили на снагу 29. 12. 2015. године.

Први закон који је уређивао материју извршења је Закон о извршењу и обезбеђењу који је донет у Краљевини Југославији 1930. године. Нека од правила која су тим законом успостављена важе и данас. Следећи закон који је регулисао ову материју донет је 1978. године – Закон о извршном поступку („Сл. лист СФРЈ” 20/78, 6/82, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91, „Сл. Лист СРЈ” бр.27/92, 31/93 и 24/94) који је био у примени до 2000. године. Карактеристике овог закона су заштита дужника и дуго трајање оваквих поступака. Након њега донет је Закон о извршном поступку („Сл. лист СРЈ” 28/00) који је донео велике промене у поступку извршења – укинута је могућност одлагања извршења, као правни лек је уместо жалбе предвиђен приговор, двостепеност је предвиђена у оквиру првостепеног суда, укинут је институт приговора трећег лица. Након њега донет је Закон о извршном поступку („Сл. гласник РС” бр.125/04), који се примењивао од фебруара 2005. године, који је поново увео двостепеност и жалбу као правни лек. Закон о извршењу и обезбеђењу, који је донет 2011. године („Сл. гласник РС” бр.31/11), који уводи нову професију – Јавне извршитеље, избацује могућност одла-

гања као правно средство извршног дужника и трећег лица, поново уводи приговор као правни лек у оквиру првостепеног суда. Актуелни Закон о извршењу и обезбеђењу донет је 2015. године, уз значајне измене донете 2019. године. Закон је вратио жалбу као основни правни лек, али је у низу ситуација прописао и приговор као правни лек о коме одлучује веће првостепеног суда. Измене и допуне актуелног закона из 2019. године, а које су у примени од 1. 1. 2020. године, значајно су прошириле овлашћења јавних извршитеља.

Како је то и предвиђено чланом 1. Закона о извршењу и обезбеђењу (у даљем тексту ЗИО), овим законом уређује се поступак у коме судови и јавни извршитељи принудно намирују потраживања извршних поверилаца заснована на извршним и веродостојним исправама (извршни поступак), поступак обезбеђења потраживања и положај јавних извршитеља. Јавни извршитељи (тада извршитељи) су уведени у поступак извршења доношењем Закона о извршењу и обезбеђењу („Сл. гласник” бр. 31/11). Као и свака новина, требало је времена да се јавни извршитељи „уходају” у поступак примене наведеног закона, као и да нов начин извршења буде препознат и прихваћен од стране судова и странака. Ради отклањања првих недоречености али и унапређења наведеног система донет је 2016. године нови ЗИО, сада у примени, који је два пута допуњаван, а због различитог тумачења и три пута је било потребе за аутентичним тумачењем. Све то указује да је било, али и даље има одређених нејасноћа и недоследности у примени наведеног Закона.

У даљем тексту радна група ће покушати да укаже на неке од нејасноћа у тексту, које су и довеле до различитог поступања, за које сматрамо да треба изменити или допунити.

Опште одредбе

Већ код саме **надлежности** за одлучивање о предлогу за извршење, у члану 3. ЗИО изменама из 2019. године, додат је став 4. који гласи: „О предлогу за извршење ради намирења новчаног потраживања према извршном дужнику из члана 300. ст. 2-4. овог закона, одлучује јавни извршитељ”, док је чланом 300. став 7. ЗИО пописано да је о предлогу из члана 3 став 4. Закона надлежан јавни извршитељ именован за подручје суда у поступку пред којим је настала извршна исправа, што је довело до различитог тумачења у односу на надлежност јавног извршитеља за подношење предлога за извршење на основу веродостојне исправе.

Због различитог поступања наведено питање је разматрано и на седници Апелационих судова и Привредног апелационог суда, на ком су разматрана два различита става. Већином (тесном) је прихваћен став да су јавни извршитељи надлежни и за доношење решења о извршењу на основу веродостојне исправе и за извршне дужнике из члана 300. став 2. тачка 4. ЗИО, са образложењем да члан 4. не прави разлику, као и да законодавца све већи број поступака, ради ефикасности, пребацује на јавне извршитеље.

Радна група Друштва судија Србије предлаже да за одлучивање о предлогу за извршење на основу веродостојне исправе према извршном дужнику из члана 300. став 2-4 Закона о извршењу и обезбеђењу, буде надлежан суд.

Образложење

Разлог различитог тумачења о надлежности јавног извршитеља у конкретној ситуацији узрокована је чињеницом да законодавац није у члану 3. став 4. ЗИО, код одређивања апсолутне надлежности јавног извршитеља ради намирења новчаног потраживања према извршном дужнику из члана 300. ст. 2-4. Закона, јасно навео да ли је јавни извршитељ надлежан за одлучивање о предлогу за извршење на основу извршне или веродостојне исправе, како је то учињено у ставовима 2. и 3.

Наиме, ставом 4. цитираног члана прописано је да је јавни извршитељ надлежан за одлучивање о предлогу за извршење ради наплате новчаног потраживања према извршном дужнику из члана 300. ст. 2-4. истог Закона. Језичким тумачењем следило би да је јавни извршитељ у наведеним случајевима надлежан без обзира да ли се ради о предлогу за извршење на основу извршне или веродостојне исправе.

Међутим, месна надлежност јавног извршитеља је одређена чланом 10. Закона, којом се одређује надлежност за спровођење извршења, док је чланом 300. став 7. Закона пописано да је о предлогу из члана 3 став 4. Закона надлежан јавни извршитељ именован за подручје суда у поступку пред којим је настала извршна исправа. Значи, нема одредбе на основу које се одређује месна надлежност јавног извршитеља уколико се ради о предлогу за извршење на основу веродостојне исправе ради наплате новчаног потраживања према извршним дужницима из члана 300. став 2-4., из чега следи да о наведеним предлозима и не одлучује јавни извршитељ већ суд.

Није логично да се правна празнина попуњава сходном применом члана 393. став 2. Закона, који и не регулише месну надлежност јавног извршитеља, већ поступак одређивања јавног извршитеља од стране Коморе јавних извршитеља, водећи рачуна о принципу равномерности и искључивој надлежности јавног извршитеља.

Следи да законодавац није дао у надлежност јавном извршитељу да одлучује о предлогу за извршење на основу веродостојне исправе ради наплате новчаног потраживања према извршном дужнику из члана 300. став 2-4, осим ради наплате потраживања на основу комуналне или сродне делатности.

Да нема овлашћења јавног извршитеља за доношење решења о извршењу у конкретном случају, произлази и из тумачења одредби које се односе на овлашћења јавног извршитеља. Чланом 493. став 1. Закона прописано је да је јавни извршитељ надлежан да доноси решење о извршењу на основу веродостојне исправе ради намирања новчаног потраживања насталог из комуналних услуга и сродних делатности и др.

Предлог за извршење на основу веродостојне исправе, сходно члану 62. став 2. Закона, садржи и захтев да суд обавезе извршног дужника да намира новчано потраживање извршног повериоца с одмереним трошковима поступка у року од осам дана, а у меничним споровима у року од пет дана од дана достављања решења, који по својој правној природи представља тужбу са предлогом за издавање платног налога. Самим тим решење о извршењу у делу којим је обавезан извршни дужник на плаћање, има правну природу платног налога из члана 457. став 2. Закона о парничном поступку, чије доношење је у надлежности суда, па би давањем овлашћења јавном извршитељу да донесе решење која има правну природу платног налога, било проширење овлашћења јавног извршитеља прописано чланом 493. став 1. Закона.

У наведеним поступцима, у ситуацији када извршни дужник изјави приговор (што у већини случајева извршни дужник и чини), учини вероватним наводе из приговора, веће надлежног суда одређује, сходно члану 90. став 5. Закона да се поступак представља као парнични поступак поводом приговора против платног налога (што је такође већинско поступање), па следи да је проширена надлежност јавног извршитеља да цени уредност тужбе и у другим поступцима осим поступка наплате новчаног

потраживања по основу комуналне или сродне делатности, које је у надлежности јавног извршитеља.

По ставу аутора овог текста, циљним тумачењем цитираних одредби још је јасније да није била намера законодавца да на јавног извршитеља пренесе овлашћење да одлучује о предлогу за извршење на основу веродостојне исправе у односу на дужнике из члана 300 став 2-4 Закона, јер се на такав начин поступак непотребно продужава и поскупљује.

Чланом 300. став 5. Закона прописано је да је извршни поверилац дужан да о намери подношења предлога за извршење писменим путем обавести министарство надлежно за финансије најкасније 30 дана пре подношења предлога за извршење. Чланом 393. став 1. Закона прописано је да је извршни поверилац дужан да пре подношења предлога за извршење на основу веродостојне исправе ради намирења новчаног потраживања насталог из комуналних услуга и сродних делатности, захтева од Коморе да одреди јавног извршитеља коме ће поднети предлог за извршење, што је предвиђено и чланом 300. став 7. Закона.

Обавештавање Министарства о намери подношења предлога за извршење има циљ спречавање ненајављене блокаде и планирање исплате са рачуна буџета РС, јер жалба на решење о извршењу на основу извршне исправе не одлаже спровођење извршења, сходно члану 133. став 1. Закона, док се извршењу решења на основу веродостојне исправе приступа након правноснажности решење, сходно ставу 2. истог члана, па се обавештавање Министарства финансија о намери подношења предлога за извршење на основу веродостојне исправе испоставља несврхисходним, јер ће о предлогу бити обавештен законски заступник кроз поступак по приговору.

Такође, највећи број поступака инициран на основу веродостојне исправе, су поступци ради наплате новчаног потраживања на основу комуналне или сродне услуге. У односу на остале веродостојне исправе, ови поступци се у највећем броју случајева окончавају парницом, због чега се повериоци који

имају веродостојну исправу непотребно терају на одлагање иницирања поступка, у односу на дужнике из члана 300. став 2-4, до протеча рока за обавештавање надлежног министарства, а потом за одређивање надлежног јавног извршитеља од стране Коморе извршитеља.

И на крају, али не и најмање битно, иницирање поступака пред јавним извршитељем значајно поскупљује извршни поступак. Прва радња коју јавни извршитељ предузима, након што му је поднет предлог за извршење на основу веродостојне исправе је доношење Закључка о предујму трошкова извршења у смислу члана 4. Јавноизвршитељске тарифе, које трошкове предујмљује извршни поверилац, а сноси извршни дужник. Оправдани трошкови предујма представљају трошкове парничног поступка. Код подношења предлога за извршење суду, били би избегнути наведени трошкови, који у поступцима који су окончани доношењем одлуке у парничном поступку представљају непотребне трошкове, без утицаја на крајњи исход поступка. Поставља се и питање трошкова који су настали за извршног повериоца који се односе на обавештавање Министарства финансија и обраћања Комори јавних извршитеља, без обзира да ли би му исти били досуђени у парничном поступку, али за извршног повериоца су свакако настали.

Код надлежности за спровођење извршења у члану 4. ставом 3. и 4. прописана је да су јавни извршитељи искључиво надлежни за извршење осталих извршних исправа, решења о извршењу на основу веродостојне исправе, решења о усвајању предлога за противизвршење и решења о извршењу решења о изреченим судским пеналима. Јавни извршитељи су искључиво надлежни за извршење решења за која је законом прописано да се извршавају по службеној дужности. На поступак принудног извршења сходно се примењују одредбе закона којима се уређује наплата судских такси.

У пракси се јавила дилема на који начин и ко спроводи решења донета у складу са Законом о накнадама за коришћење

јавних добара (еколошке таксе и казне, рудна рента и сл.) које је донело надлежно министарство. Решења јавних предузећа спроводе јавни извршитељи, сходно члану 271. став 3. наведеног закона, а решења министарства се спроводе по правилима Закона о пореском поступку и пореској администрацији, како је то прописано ставом 1. истог члана. То би значило да их спроводи Пореска управа, која је опет надлежна да спроводи пореска решења, а то нису ова решења. То не могу бити ни решења која се спроводе по службеној дужности, јер се она спроводе по правилима наплате судске таксе.

Међутим, и у поступцима **наплате судске таксе** јавиле су се многе недоумице. У том смислу, требало би прописати надлежност за спровођење решења министарства и по којим правилима. Такође, Радна група је става да не би требало да постоје решења која се спроводе по службеној дужности, већ да у свим поступцима мора да постоји извршни поверилац и извршни дужник, те да би надлежно правобранилаштво морало да заступа Републику Србију, ради разрешења уочених недоумица и проблема у праски код извршења решења која се доносе по службеној дужности (да ли и ко подноси предлог за извршење, коме се доставља жалба извршног дужника, коме се доставља приговор трећег лица и сл.). На такав начин би се допринело бржем вођењу поступка и ефикаснијом наплати буџетских прихода.

Радна група је става да је потребна и измена члана 19. који прописује **забрану располагања** предметом извршења од дана доношења решења о извршењу. Није логично да решење делује према лицима који о постојању решења и немају сазнање, а поуздају се у податке из јавних регистара. Такво дејство је могуће у односу на покретне ствари, али не и у односу на имовину о којој се води евиденција. Решење би у односу на такву имовину требало да делује од дана евидентирања решења у регистру. То се оправдава и чињеницом да решење у ком је као предмет извршења наведено на целокупној имовини извршног дужника фактички нема никакво дејство, јер није наведено на којој имо-

вини се спроводи извршење. Такође, од наведеног би требало изузети решења донета на основу веродостојне исправе, имајући у виду квалитет таквог новчаног потраживања (посебно код комуналних услуга где је исправа и обрачун извршног повериоца), чије дејство би требало да буде након правноснажности.

Потребно је допунити члан 21. ЗИО тако што ће се уредити да ли у случају када предност има намирење применом Закона о хипотеци, извршни поступак који се спровео по ЗИО прекида или се застаје са тим поступком. Ово из разлога јер је прописано да ако се непокретност није могла продати, поступак по ЗИО се наставља, што значи да треба прописати да ли се наставља после прекида или застоја и да ли је против наведене одлуке дозвољен правни лек (предлажемо решење против кога је дозвољена жалба).

Изменама из 2019. измењена је одредба о **одлучивању о предлогу за враћање** у пређашње стање тако што је члану 28. додат став 2. који гласи „О предлогу за враћање у пређашње стање одлучује суд који је надлежан да одлучује о правном леку против решења о извршењу.” Радна група сматра да о предлогу треба да одлучује суд који је донео решење, јер код жалбе на решење о извршењу на основу извршне исправе одлучује другостепени суд, па је на тај начин ускраћено странци право жалбе на одлуку. Притом, није логично да другостепени суд одлучује о наведеном предлогу.

У односу на **приговор трећег лица**, пракса је показала да је решење које је сада у примени крајње неефикасно, и да не доводи до заштите имовине трећих лица. Тачно је да се мора спречити могућа злоупотреба, али давање овлашћења јавном извршитељу да одлучује о основаности приговора није добро, јер се ради о поступку у ком се не утврђују спорне чињенице. Предлог је да јавни извршитељ може да одбаци приговор (поднет од неовлашћеног лица), усвоји (само ако се са тим изричито сагласи извршни поверилац) или да исти оспори и упути на парницу, у ком поступку ће се утврдити основаност истог.

Трошкови поступка

Следеће спорно питање које се јавило у пракси и које такође узрокује различито поступање је нејасан начин наплате **трошкова поступка**, односно када и како се спроводи наплата одмерених трошкова и коју накнаду јавни извршитељ има право да наплаћује, која представља трошкове поступка које извршни поверилац наплаћује од извршног дужника. Трошкови поступка су регулисани чланом 33. и 34. ЗИО, с тим да уколико извршење спроводи јавни извршитељ, на начин обрачуна и висину примењује се и Јавноизвршитељска тарифа („Сл. гласник РС”, бр. 93/2019 и 15/2023), (у даљем тексту ЈТ). У поступцима у којим извршење спроводи суд, није уочено различито поступање, али у поступцима који се спроводе пред јавним извршитељем има различитог поступања.

Потребно је нагласити да на свим скуповима на којима се разматрају спорна питања из области извршења, једно од значајнијих примедби је недовољно јасно предвиђени трошкови поступка, велики број радњи на који се обрачунава накнада (за разлику од поступања пред судом где се плаћа судска такса и материјални трошкови), односно високи трошкови спровођења извршења.

Као прва нејасноћа је да ли јавни извршитељ има право на наплату трошкова доставе решења о извршењу на основу веродостојне исправе које је донео суд. Трошкови доставе, сходно ЈТ су предвиђени у поступку спровођења извршења. Спровођење извршења започиње (чл. 133. ст. 1. ЗИО) након правноснажности решења о извршењу на основу веродостојне исправе. Следи да трошкови достава пре правноснажности нису били нормирани. Како су јавни извршитељи обично чим добију решење о извршењу за доставу странкама, доносили закључак о предујму трошкова извршења (и ако за то још нису испуњени услови) и истим налагали странкама уплату предујма са спровођење извршење (које у себи садржи трошак доставе и трошак доно-

шења закључка), то су странке уплаћивале тражени предујам, јер су решењем упозоравани да ће поступак спровођења (који није ни започет) бити обустављен. Како у већини случајева, по приговору, поступак буде настављен у парници, као по приговору против платног налога, странке у парничном поступку постављају захтев за наплату трошкова парничног поступка који у себи садржи и плаћени предујам јавном извршитељу по закључку. Парнични судови, налазећи да јавни извршитељ, као предузетник, има право на наплату трошкова доставе, уобичајено (али не и увек) признавали су као парничне трошкове трошак достављања у извршном поступку, али не и накнаду за остале радње из закључка, који и није требао да буде донет, па самим тим и плаћен. Дилема да ли јавни извршитељ има право на предујам код доставе решења о извршењу на основу веродостојне исправе делимично је отклоњена изменама из 2019. године, који је у члану 90. код одлучивања о приговору извршног дужника прописао да се застаје са извршним поступком до правноснажног окончања парничног поступка, што значи да би пред истим јавним извршитељем био настављен извршни поступак уколико решење о извршењу остане на снази. Међутим, уколико се укине решење о извршењу у делу за који је настављен поступак (а што се често чини код делимичног усваја тужбеног захтева, ради јасноће изреке) дилема није решена и даље није јасно које све трошкове треба признати тужиоцу. Јавила се и друга дилема, шта ако дужник плати дуг, сада по новој извршној исправи, пресуди, у париционом року, те да ли јавни извршитељ има право на накнаду за успешно спровођење извршења. Став Привредног апелационог суда је да у том случају јавни извршитељ нема право на накнаду за успешно спровођење извршења, али наведени став није у сагласности са ставом и других судова. Одредбе о застоју (који није дозвољен у извршном поступку чл. 15) су нејасне, посебно због неизвесности окончања поступка и могућношћу закључења поравнања, делимичног повлачења тужбе и сл.

У сваком случају, одредбе о застоју и наставку поступка након застоја су посебне, истим се покушало превазићи претходно настале дилеме, а став радне групе је да се проблем може отклонити тако што ће решење о извршењу на основу веродостојне исправе странкама достављати суд, што ради и са свим другим писменим без проблема, а да се списи јавном извршитељу достављају тек по правноснажности решења о извршењу. Уколико се поступак настави у парници, странка може тражити извршење извршне исправе коју је исходовала. У том случају била би само дилема код предлога код наплате комуналних услуга, које у ствари и нема, јер се поступци и иницирају пред јавним извршитељем, у ком су иницијални трошкови у целости оправдани, који би, уколико поступак буде настављен у парници, били признати као парнични трошкови, а странка би опет могла иницирати поступак на основу извршне исправе.

Ту се, као последица евентуално више наплаћене накнаде, јавила нејасноћа странкама, да ли имају и на који начин, право на повраћај више уплаћеног предужма по закључку јавног извршитеља. Чланом 5. ЈТ прописано је да јавни извршитељ преноси извршном повериоцу на његов захтев предужмљену накнаду за појединачне радње које није предузео и за стварне трошкове које није имао, најкасније у року од осам дана од дана када су се стекли услови за пренос. Пракса показује да странке немају сазнање о праву на враћање више плаћеног предужма, нити такав захтев подносе, а јавни извршитељи немају обавезу да исти врате. При том, јавни извршитељи погрешно тумаче да рок од 8 дана представља рок у ком странка може да тражи повраћај, иако је јасно да је то рок у ком они треба да изврше враћање по захтеву странке, што свакако треба јасно прописати. По ставу Радне групе, странка, уколико се не пропише рок за подношење захтева за враћање више плаћеног предужма (као за повраћај судске таксе) може наведени захтев да поднесе када хоће, а застарелост наведеног права је у општем року од 10 година, јер се ради о плаћеној накнади која неће бити остварена, основу који је отпао.

Посебан проблем код трошкова поступка представља одредба да јавни извршитељ има право на накнаду за успешно спроведено извршење а решење о наведеној накнади доноси након спроведеног извршења (у целости или делимично). То значи да уколико је поверилац намирен у целости, јавни извршитељ доноси закључак којим констатује да је предузета последња извршна радња, а онда доноси решење о уплати предујма ради накнаде за успешно спровођење извршења, које потом извршни поверилац може да потражује од извршног дужника у истом поступку. То значи да странкама након што је окончан поступак стижу решења са новим обавезама, који се основано питају када је крај. Потом се наставља поступак наплате наведене накнаде од извршног повериоца или извршног дужника (у зависности ко не поступи по решењу) на који начин се стварају нови поступци па сами тим и трошкови (који могу бити и већи у односу на трошкове основног извршења). Радна група је става да се код налагања извршном повериоцу уплате предујма морају обрачунати сви трошкови, које извршни поверилац може тражити од извршног дужника и који се намирују заједно са главним дугом, с тим што накнада може да се исплати само у процену исплате главног дуга, на који начин би био избегнут други поступак, након окончања поступка по решењу о извршењу.

Постоји још питања која би требало посебно уредити, као што је нпр. **полагања јемства**, које је уопштено регулисано чланом 35. ЗИО. Међутим, наведена норма се примењује увек када је превиђено полагање јемства. Изостало је којом одлуком се одлучује о враћају јемства странци након полагања јемства код електронској јавног надметања. Радна група сматра да ту треба предвидети да се о захтеву одлучује решењем, против кога би био дозвољен правни лек, а да би се избегли спорови којим учесници на електронском надметању траже враћање, по њиховом ставу, неосновано задржаног депозита.

Напред наведено представља указивање на потребу измене ЗИО у делу општих одредби. Међутим, по ставу радне групе по-

стоји потреба за допунама текста закона и у делу који се односи на **спровођење извршења на тачно наведеном предмету и средству извршења.**

Нпр. изменама од 2019. измењен је члан 152. ЗИО у смислу да уколико извршни поверилац уз предлог достави исправу која је подобна за упис права својине на непокретности, суд ће донети решење о извршењу и наложити надлежном катастру упис права својине. Радна група је става да је наведена одредба изузетно ризична. Пре свега, испуњеност услова за упис права својине цени се у управном поступку, па и кад суд оцени да је упис могућ, то не мора бити могуће. Посебно је питање, шта се дешава када се извршни упис а решење о извршењу буде касније укинато. Радна група је става да је потребно размотрити могућност враћања решења које је било пре измена, а то је да се решење о извршењу доноси након извршеног уписа.

Исто је и са налагањем катастру уписа забележбе у смислу члана 155. ЗИО. Поставља се питање да ли је правилно решење да суд налаже поступање органима управа, који поступају по другим правилима.

Надаље, одлука о предаји непокретности купцу доноси се у форми закључка, што значи да на исти није могуће изјавити правни лек, а правно средство као што је захтев за отклањање неправилности се показао као неефикасан, пре свега јер је спречава спровођење извршних радњи. Накнада штете није увек адекватно средство заштите, некад је и немогуће, а да ли ће јавни извршитељ одговарати дисциплински на права странке не утиче и обично није за то ни заинтересована.

Породични односи

Посебно значајно питање представљају поступци извршења судских одлука у породичним односима. Поступци извршења у породичним односима регулисани су у оквиру главе пете ЗИО. Наведеним одредбама регулисани су поступци предаје детета, одржавања личних односа са дететом и извршења ради заштите од насиља у породици, заштите права детета и др одлука у вези са породичним односима.

Прва значајна примедба би била да **поступак извршења ради наплате законског издржавања** није регулисан одредбама ЗИО, осим што је законско издржавање наведено као приоритетно потраживање, тако да је Радна група става да законодавац овај поступак мора прецизније и делотворније регулисати.

У делу ЗИО који се односи на издржавање, имајући у виду да је Србија једна од земаља у региону која нема алиментациони фонд за помоћ деци чији разведени родитељи не измирују месечне обавезе, Радна група сматра да би формирање алиментационог фонда за помоћ деци било корисно. Наиме у стручној јавности се увелико расправља о увођењу овог фонда из ког би право на исплату имало дете до навршене 18. године живота које је држављанин Србије и има пребивалиште у Србији. Дете би новац добило након што родитељ са којим живи поднесе правоснажну и извршну судску одлуку о праву и висини износа одређеног на име издржавања уз доказ да се она не исплаћује у дужем периоду (тај период би могао бити тачно одређен или остављен на процену суду). Такође, родитељ са којим дете живи могао би да поднесе и доказ да се обавеза по одлуци суда не исплаћује редовно и у износима који су одређени. У наведеним ситуацијама, новац би био исплаћен из посебног фонда, а држава би га принудно рефундирала од родитеља-дужника из његове имовине или примања.

По садашњим прописима родитељу који не плаћа алиментацију може се изрећи казна затвора, у ком случају родитељ не

плаћа алиментацију, тако да казна затвора за неплаћање алиментације није целисходна и не испуњава своју сврху, с обзиром да интереси детета у том случају нису заштићени. Уколико и даље на снази остане изрицање казне затвора иста би се могла допунити са радном обавезом родитеља или на било који друштвено прихватљив начин да се обезбеди основна егзистенција детета.

У упоредном праву, на пример у Хрватској, постоји Закон о привременом издржавању, којим је прописан начин плаћања издржавања из државног буџета, уколико родитељ не поступа по својој законској обавези. У Словенији постоји Јавни гарантни фонд за издржавање, док је Црна Гора усвојила предлог закона о привременом издржавању деце којим се такође предвиђа оснивање институције налик алиментационом фонду.

Решење из Закона о изменама и допунама Закона о извршењу и обезбеђењу из 2019.године (Сл. гласник бр. 54/2019) према коме је предвиђено да дете принудно одузима и предаје орган старатељства уз присуство и надзор суда сматрамо подложним озбиљној критици. Радна група сматра да поступак **извршења ради одузимања и предаје детета** може да спроводи само суд. Упориште за ово становиште је чињеница да принудне радње у извршном поступку може да спроводи само суд, док материјалним прописима нису дефинисана и утврђена таква овлашћења органа старатељства. Оправдано се поставља питање да ли се процесним законом као што је ЗИО могу уређивати овлашћења органа старатељства уколико та овлашћења нису предвиђена Законом о социјалној заштити и другим подзаконским актима који регулишу ову област. Зато Радна група предлаже да се врати решење према коме спровођење извршења ради одузимања и предаје детета може да спроводи само суд.

Поред тога, предлог је и да се правноснажна судска пресуда извршава без одлагања као и донета привремена мера од стране суда. У случају да страна која је у обавези да преда дете не поступа по пресуди или привременој мери, могла би се обавезати

на плаћање новчане казне како је то и предвиђено законом али за сваки дан који не поступа по одлуци суда односно да новчана казна буде одређена за сваки дан задржавања детета. Родитељ који не поступа по одлуци суда, поред тога што показује непоштовање према суду и држави, крши и основна права детета те би тим могло бити доведено у питање и вршење родитељског права у смислу одредби Породичног закона. Такође у пракси је уочено да страна која је у обавези да преда дете по судској одлуци, а која по одлуци суда не поступа и којој је изречена новчана казна, своју обавезу извршава тек уколико јој се изрекне и казна затвора у кривичном поступку.

Из изнетог произилази да казна затвора на жалост има сврху кад је у питање одузимање и предаја детета али не и код издржавања детета где се изриче, те би у том смислу требало изменити ЗИО. Наравно да није циљ да родитељу буде изречена казна затвора и ова мера би требало да буде веома рестриктивна и у изузетним приликама. Како је пракса показала, законска могућност одређивања казне затвора код предаје детета је најжалост делотворна.

У делу ЗИО који се односи на предају детета, чланом 371. ставом 1. прописано је да „Суд посебно води рачуна о томе да се што боље заштити интерес детета”, док је у ставу 2. наведено: „Суд може изузетно заказати рочиште, ако је то у најбољем интересу детета.”

При извршењу одлука из области породичних односа неспорно је да је заштита интереса детета приоритет. У том смислу намеће се питање целисходности заказивања рочишта и одлагања извршења правоснажне судске пресуде имајући у виду да се најчешће рочишта заказују ради договора родитеља око извршења судске одлуке. У пракси је уочено да долази до одлагања рочишта из многобројних разлога (најчешћи разлози одлагања: презаузетост адвоката, болест једне од страна, годишњи одмор), а тим и непоштовања судске одлуке што се коси са најбољим интересом детета, па је став 1. у супротности са ста-

вом 2. Предлог Радне групе је да се ограничи заказивање рочишта у извршном поступку, кад су у питању интереси детета.

Чланом 372. ставом 1. прописано је да ако у извршној исправи није наложена предаја детета, у решењу о извршењу налаже се странци према којој се спроводи извршење да дете одмах преда или преда у одређеном року. Ставом 2. истог члана прописано је да се предаја детета може решењем о извршењу наложити и лицу на које се односи извршна исправа, лицу од чије воље зависи предаја детета и сваком другом лицу код кога се дете затекне у време доношења решења о извршењу или у току спровођења извршења, док је ставом 3. прописано да се налог да се дете одмах преда даје пре свега ако су угрожени живот, здравље или психофизички развој детета или је извршном исправом одређена предаја незаконито одведеног или задржаног детета ради његовог повратка у страну државу (грађанскоправна отмица дече), или поновног успостављања односа старања или виђања родитеља и детета у иностраној држави.

У овом делу предлог је да се допуни члан 372. став 3. ЗИО на начин да би се у сваком случају дете предавало одмах, односно давао налог да се дете преда одмах, како би се обезбедило ефикасно поступање суда и избегавање стварања „новог парничног поступка у току извршења”, јер одлагање извршења судске одлуке није у интересу детета и свакако је угрожено здравље и психофизички развој детета.

Ово све из разлога што у пракси до неизвршавања судских одлука долази из тзв. ”ината” другог родитеља и личних разлога. Интерес детета је сигурност и извесност, те у породичним односима не би требало дозволити осујећење извршења судске одлуке.

Чланом 373. ЗИО одређена су **средства извршења**. Суд у решењу о извршењу пошто процени околности одређује следећа средства извршења: 1) принудно одузимање и предају детета; 2) новчану казну; 3) казну затвора. Истим чланом прописано је да средства извршења могу да се одреде и спроведу према лицу

које противно налогу суда одбија да преда дете, лицу које отежава или спречава предају детета, лицу код кога се дете налази или лицу од чије воље зависи предаја детета као и да суд може мењати средства извршења док се извршење не оконча.

Чланом 374. прописано је да се новчана казна изриче и извршава према одредбама о изрицању новчане казне ради предузимања радње коју може предузети само извршни дужник (члан 363), да се против решења којим се изриче новчана казна може се изјавити приговор, да новчана казна не може бити замењена казном затвора да суд може решењем против ког је дозвољен приговор изрећи казну затвора која траје све док се дете не преда, а најдуже до 60 дана. На извршење казне затвора примењују се одредбе закона којим се уређује извршење кривичних санкција, осим одредаба о одлагању извршења казне. Приговор против решења којим се изриче казна затвора одлаже његово извршење.

Што се тиче напред наведених одредаба закона, било би целесходно појаснити наведене одредбе у погледу средства извршења, поступања према лицу које противно налогу суда одбија да преда дете, учесталости изрицања новчане казне (дат предлог да се новчана казна изриче за сваки дан задржавања детета односно не поступања по одлуци суда како је напред описано), како би се пажња усмерила на интерес детета, уместо на учеснике поступка, а све у циљу спречавања стварања новог парничног поступка у поступку извршења и заказивања рочишта у недоглед, где се исцрпљују учесници у поступку и ресурси суда, али и стварају непотребни трошкови.

Чланом 376. ЗИО, одређен је **начин принудног** одузимања и предаје детета и то тако што је у ставу 1. прописано да суд обавештава странку која је поднела предлог за извршење и лице коме треба да се преда дете о времену и месту одузимања и предаје детета, по правилима о личном достављању. У ставу 2. прописано је да дете принудно одузима и предаје орган старатељства уз присуство и надзор суда. Ставом 3. Прописано је да је

психолог органа старатељства дужан да у току одузимања и предаје детета прати понашање и реакције детета и лица коме се дете одузима, да утиче на спречавање или смањење понашања која могу изазвати сукоб или трауматско реаговање детета, да саветује суд како да се одузимање и предаја детета остваре са што мање штете по раст и развој детета и да сам предузима све потребне радње у те сврхе и да унесе своја запажања у записник о одузимању и предаји детета и потпише га.

У пракси је уочено да лице које треба да преда дете, након што буде обавештено о месту и времену извршења, не поступа у складу са обавештењем суда. Обавештењем о времену и месту извршења оставља се простор лицу које не жели да преда дете, да одлаже извршење судске одлуке, тако што се у заказано време и место неће појавити. Такође на овај начин стварају се непотребни трошкови и ангажовање суда и органа старатељства. Предлог је да се лице не обавештава о месту и времену извршења с обзиром да је упознат са правоснажном и извршном судском пресудом, а суд ће донети одлуку у најбољем интересу детета у конкретној ситуацији.

Чланом 377. ЗИО, прописано је спровођење извршења ако је наложено да се дете одмах преда: „Кад је решењем о извршењу наложено да се дете одмах преда, решење о извршењу предаје се лицу од кога се дете одузима при предузимању прве извршне радње. Ако то лице није присутно при одузимању детета, решење о извршењу доставља му се накнадно. Ако се дете одузима од лица на које се не односи извршна исправа, њему се предају решење о извршењу и записник о одузимању детета. Одсутност лица од кога се дете одузима не спречава одузимање детета.” Одредбама члана 378. ЗИО одређен је начин поновљеног извршења: „На предлог странке, суд поново извршава исто решење о извршењу ако се дете, противно решењу о извршењу, у року од 60 дана од предаје опет затекне код лица од кога је одузето.” Одредбама члана 379. прописано је извршење ради одржавања личних односа са дететом („члан 379. У извршном поступку ради

одржавања личних односа са дететом сходно се примењују поједине одредбе ове главе закона (чл. 368, 370, 371, 373, 374, 375, 376. и 377).”

Потребно је прецизније регулисати поступак извршења ради одржавања личних односа родитеља са дететом у случајевима када дете не живи са тим родитељем, а родитељ са којим дете живи онемогућава или отежава контакт са другим родитељем, услед чега може да дође до емоционалне отуђености са другим родитељем, а извршење ради одржавања личних односа са дететом отежано или чак неизводљиво. Имајући у виду да се ради о веома осетљивој врсти извршног поступка, у којој се мора водити рачуна о најбољем интересу детета, потребно је регулисати јасан нормативни оквир у коме поступају сви учесници овог извршног поступка (суд, психолог, орган старатељства и др. помоћни органи), посебне припремне радње и мере уз учешће стручних лица и родитеља, као и средства извршења.

У стручној јавности постоји став, а са којим је сагласна и ова радна група, да би, поред ЗИО који би регулисао поступак извршења и обезбеђења, требало усвојити и закон о јавним извршитељима који би уредио сва питања у вези са њиховим именовањем и радом.

Радна група је става да постоји широк простор за унапређење постојећег текста Закона о извршењу и обезбеђењу, као и да би, с обзиром на предложене измене, аутентична тумачења, измене и допуне закона, било би целисходно доношење сасвим новог закона којим би се исправили до сада уочени недостаци.

Коришћена литература

Коментар закона о извршењу и обезбеђењу Н. Шаркић, М. Николић, издање Правни факултет Универзитета Унион Београд и ЈП Службени гласник Београд 2020.

Коментар закона о извршењу и обезбеђењу Г. Станковић, Д. Палачковић, А. Трешњев, ЈП Службени гласник Београд 2018.

Приручник за примену Закона о извршењу и обезбеђењу, издање Intermex Београд 2019.

Коментар Закона о извршењу и обезбеђењу Д. Лазаревић, издање Пословни биро Београд 2011.