

*Проф. др Гордана Станковић, редовни професор у пензији*

Правни факултет Универзитета у Нишу

## ЦИЉЕВИ И ДОМАЃАЈ РЕФОРМЕ ИЗВРШНЕ ПРОЦЕДУРЕ

*Поступак извршења као део грађанског судског поступка представља завршни акт остваривања постулиране правне заштите коју пружа држава и законом уређену делатност којом се остварује правни поредак у фактичким животним односима. Спровођењем поступка извршења окончава се поступак за пружање правне заштите грађанских субјективних права тако што се принудним путем у законом регулисаном поступку спроводи у живот оно стање или право које је у претходно вођеном поступку правне заштите утврђено као законито. На тај начин остварује се нормативни правни поредак у фактичким животним односима јер се факта саображавају праву, реализује принцип легалитета и манифестује идеја о правној држави. Поступак извршења као сегмент извршне процедуре представља показатељ степена реализације права у друштву. Неизвршавање судских одлука или одуговлачење поступка извршења представља сигуран знак опште кризе правног система и показатељ његовог нефункционисања и неефикасности. Из тог разлога реформа поступка извршења доста дуго је један од правнополитичких и правнотехничких приоритета националног процесног законодавства која треба да омогући не само непосредну, финалну и правичну заштиту грађанских субјективних права већ и пружање законите, квалитетне, ефективне и експедитивне правне заштите. Иако реформа поступка извршења представља критичну тачку за успостављање законитости и владавине права ни трећи по реду закон којим је у новијој историји српске државности нормирана извршина судска процедура у домену грађанскоправних односа није повољно оцењен у стручној и научној јавности.*

**Кључне речи:** Поступак извршења; Реформа поступка извршења.

## 1. УВОД

1.1. Закон о извршењу и обезбеђењу Републике Србије<sup>1</sup> представља трећи по реду закон у новијој историји српске државности<sup>2</sup> којим је нормирана извршна судска процедура у домену грађанскоправних односа.<sup>3</sup> Доношењем овог закона настављен је процес реформе националног процесног законодавства, у којој су ефикасност, делотворност и експедитивност поступка грађанскоправног извршења постали приоритетни правнополитички циљеви с обзиром на то да реформа поступка извршења представља критичну тачку за успостављање законитости и владавине права.

1.2. Спровођење поступка извршења судских одлука представља крајњи циљ правног система јер поступак извршења, као законом уређена делатност којом се остварује правни поредак у фактичким животним односима, представља завршни акт остваривања постулиране правне заштите коју пружа држава.<sup>4</sup> Извршењем судских и других одлука које представљају основ за одређивање извршења окончава се поступак за пружање правне заштите грађанских субјективних права тако што се принудним путем у законом регулисаном поступку реализује кондемпнаторна одлука која садржи појединачну правну норму којом је наложено њеном адресату да одређено потраживање добровољно намири у одређеном року зато што он то није учинио. Поступак

---

<sup>1</sup> Закон о извршењу и обезбеђењу Републике Србије – ЗИО, *Службени гласник РС*, бр. 106/15, 106/16 – Аутентично тумачење, 113/17 – Аутентично тумачење, 54/19, 9/20 – Аутентично тумачење.

<sup>2</sup> Република Србија је после више од једног века поново својим прописима уредила извршну судску процедуру доношењем Закона о извршном поступку (2004). У историји српске државности забележено је да је држава Србија поступак извршења и обезбеђења нормативно последњи пут уредила 1865, у време док је још била кнежевина, и то у оквиру Закона о судском поступку у грађанским парницама (пар. 461–509). Он се на територији Србије примењивао све до 1938. кад је започела примена Закона о извршењу и обезбеђењу Краљевине Југославије из 1930. године. Доношењем Закона о извршном поступку (2004) престао је да важи Закон о извршном поступку СРЈ из 2000, који се, на основу одредаба Закона о спровођењу Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора (2003) примењивао као републички закон.

<sup>3</sup> Досадашњи закони којима је била регулисана материја грађанског извршног поступка нису били повољно оцењени у стручној и научној јавности и константно су били предмет озбиљне научне и стручне критике. С једне стране, они нису успели да омогуће ефикасну реализацију потраживања и дефинитивну заштиту повериоца, а с друге, нису омогућили да се остваре сви пројектовани правно-политички циљеви.

<sup>4</sup> На том становишту стоји и Европски суд за људска права који је у својој познатој одлуци из 1997. (*Хорнзби против Грчке*) констатовао да извршни поступак представља део суђења на који се односи одредба члана 6 став 1 Европске конвенције за заштиту људских права. Видети: *Hornsby v. Greece*, представка бр. 18357/91, пресуда од 19. марта 1997, ECHR 1997-II.

извршења омогућава да се спроведе у живот оно стање или право које је у претходно вођеном поступку утврђено као законито. На тај начин остварује се нормативни правни поредак у фактичким животним односима јер се факта саображавају праву, реализује принцип легалитета и манифестује идеја о правној држави.

## 2. ЦИЉЕВИ РЕФОРМЕ ПОСТУПКА ИЗВРШЕЊА

2.1. Поступак извршења као сегмент извршне процедуре представља показатељ степена реализације права у друштву. Неизвршавање судских одлука или одуговлачење поступка извршења представља сигуран знак опште кризе правног система и показатељ његовог нефункционисања и неефикасности. Из тог разлога реформа поступка извршења доста дуго је један од правнополитичких и правотехничких приоритета националног процесног законодавства која треба да омогући не само непосредну, финалну и правичну заштиту грађанских субјективних права већ и пружање законите, квалитетне, ефективне и експедитивне правне заштите. Ови циљеви процесне реформе били су мотивисани настојањем да се и у овом домену правне заштите оствари право на правичан поступак у разумном року предвиђено одредбом члана 6 Европске конвенције о људским правима<sup>5</sup> с обзиром на то да ово функционално људско право треба да омогући не само правичну заштиту грађанских субјективних права већ и ефикасну правну заштиту јер се неефикасним спровођењем извршења у фактичким животним односима ствара ситуација која подрива владавину права и правну сигурност. Према одлукама Европског суда за људска права државе чланице Савета Европе дужне су да уреде систем цивилне процедуре да би омогућиле ефикасно пружање правне заштите и приликом спровођења принудног извршења<sup>6</sup> као и да одуговлачење овог поступка представља повреду права на правичан поступак и права на суђење у разумном року као једног од његових елемената.<sup>7</sup> У одлукама Европског суда за људска права поступак извршења третира се као наставак поступка правне заштите из кога потиче извршна исправа као основ за одређи-

---

<sup>5</sup> Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу са Протоколом бр. 11, *Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори*, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 – испр. и *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 12/10.

<sup>6</sup> Видети пресуду Европског суда за људска права *Pini i Bertani i Manera i Atripaldi против Румуније*, App. No. 78028/01 i App. No. 78030/01, пресуда од 22. јуна 2004.

<sup>7</sup> Због тога је одредбом члана 2. Закона о заштити права на суђење у разумном року, *Сл. гласник РС*, бр. 40/15, изричито предвиђено право странке на суђење у разумном року и у поступку извршења.

вање извршења<sup>8</sup> с обзиром на то како се у пракси овог суда схвата и тумачи појам грађанских субјективних права.<sup>9</sup>

### 3. ЗАКОН О ИЗВРШЕЊУ И ОБЕЗБЕЂЕЊУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ (2015)

3.1. Сам назив ЗИО (2015) не одражава верно његову садржину јер он не регулише само поступак извршења и обезбеђења, како се то из његовог назива може закључити. Он садржи и норме организационог и статусног карактера које се односе на јавне извршитеље као приватну правосудну професију, која је уведена у систем грађанског извршног процесног права, као вид дејудисијализације судске извршне функције у грађанском поступку, да би се убрзало пружање тражене правне заштите и њено одвијање у разумном року, без обзира на то што сама дејудисијализација извршне процедуре аутоматски не гарантује ни њену ефикасност, ни њену економичност.<sup>10</sup> Из тог разлога ЗИО (2015), као и претходни ЗИО (2011) који је садржао одредбе о професионалним (приватним) извршитељима, због своје садржине представља „омнибус закон“.

3.2. У садржинском смислу, ЗИО (2015) донео је, за разлику од ЗИО (2011), одређене новине и у делу егзекуцијске правне заштите и у делу који се односи на делатност јавних извршитеља, с тим што су промене у погледу и обима и садржине знатно веће у домену функционалне извршне процедуре. У одредбама ЗИО (2015) садржане су значајне, суштинске новине везане за организацију и функционисање система из-

---

<sup>8</sup> Треба приметити да у процесној теорији постоје различита схватања о односу парничног поступка и поступка извршења. О томе: Г. Станковић, *Грађанско процесно право*, друга књига, Ниш 1987, 528; Г. Станковић, *Грађанско процесно право*, друга свеска, *Ванпарнично и извршно процесно право*, Ниш 2007, 128; Г. Станковић, В. Боранијашевић, *Право извршења и обезбеђења*, К. Митровица 2017, 10; Г. Станковић, М. Трговчевић Прокић, *Поступак извршења и поступак обезбеђења Републике Србије*, Службени гласник, Београд 2020; Р. Рачић, *Извршно процесно право*, Бања Лука 2017, 9.

<sup>9</sup> О томе видети и: Д. Поповић, *Европско право људских права*, Службени гласник, Београд 2016, 250.

<sup>10</sup> Из тог разлога ЗИО (2011) није фаворизовао професионалне извршитеље и омогућио је да у првом, прелазном периоду дејудисијализације извршни поверилац бира да ли ће спровођење извршења препустити суду или професионалном извршитељу. Иначе, за постсоцијалистичко друштво карактеристичан је тренд поскупљења пружања правне заштите и правних услуга. Поред повећања судских такси које треба да омогуће бољи финансијски положај судства и спрече велики прилив судских предмета, повећано обраћање суду и фаворизовање медијације и стална повећања адвокатских тарифа за пружене услуге, законодавац је омогућио даље поскупљење правних услуга увођењем приватних извршитеља и јавних бележника. Поскупљење правних услуга у друштву у коме се повећава сиромаштво доводи до тога да многи појединци одустају да траже правну заштиту или се трошкови пружања правних услуга преваљују на државу која гарантује бесплатну правну помоћ за најсиромашније грађане и правна лица.

вршења иако је задржан мешовити систем у организацији спровођења извршења с тим што је повећан обим стварне надлежности јавних извршитеља. Извршене промене су у складу са савременим тенденцијама у упоредном праву, посебно у регионалном, са усвојеним међународним конвенцијама и препорукама Савета Европе, стеченим искуством у примени поступка извршења и, делимично, с научним сазнањима.

3.3. Законодавац је, пре свега, настојао да отклони недостатке из претходног процесног режима које новелама ЗИО (2011) није успео да елиминира, да побољша систем принудне наплате потраживања и да га учини делотворнијим и правичнијим, посебно у домену правних лекова. Најзначајнији правни институти из области егзекуцијског права регулисани су, разрађени или иновирани.

3.4. У најопштијим цртама гледано, ЗИО (2015) у односу на претходни процесни закон преуредио је основне одредбе поступка,<sup>11</sup> редицајнирао поједине институте извршне процедуре, поново увео институте које није познавао претходни закон или који су били елиминисани из претходног процесног система, као што су нпр. одлагање извршења и право на жалбу као правни лек, побољшао и јасније регулисао поједине законске одредбе, преуредио систем правних лекова, регулисао извршење и спровођење извршења извршних исправа које настају у самом извршном поступку, уредио принцип сразмерности код спровођења извршења, на нов начин уредио посебан поступак извршења ради намирења потраживања из комуналних и сродних услуга тако што је отклонио одређене уочене слабости,<sup>12</sup> детаљније уредио спровођење извршења које се односи на породичне односе,<sup>13</sup> проширио надлежност

<sup>11</sup> Изменама које се односе на општа правила сужена је надлежност извршних судова у погледу одређивања и посебно у погледу спровођења извршења, проширена је надлежност јавних извршитеља у погледу одлучивања о предлогу за извршење на основу извршних исправа и проширена надлежност у погледу спровођења извршења одређеним средствима извршења, измењена су правила о изузећу судија, промењена правила о располагању предметом извршења, уређен на нов начин однос поступка извршења на основу заложне изјаве или уговора о хипотеци и вансудског намирења кад је предмет извршења хипотекована непокретност, прецизирана правила која се односе на сукоб ЗИО и Закона о хипотеци, брисано је правило о забрани вишекратног укидања решења о извршењу, измењена су правила о враћању у пређашње стање, правила о трошковима поступка и тзв. јемству.

<sup>12</sup> Изменама правила о прибављању података неопходних за покретање поступка извршења омогућено је да и јавна комунална предузећа која пружају комуналне услуге прибаве неопходне идентификационе податке о извршном дужнику што према изворном тексту ЗИО (2015) није било могуће.

<sup>13</sup> Кад је у поступку за предају детета одређено као средство извршења принудно одузимање и предаја детета, Новелама (2019) предвиђено је, због специфичности овог средства извршења, да приликом спровођења извршења орган старатељства, као помоћни орган, принудно одузима и предаје дете уз присуство и надзор суда. Кад је у

јавних извршитеља у домену спровођења извршења и прецизније регулисао њихова процесна овлашћења. Законодавац је настојао да у већој мери него ранији закон заштити права странака и успостави систем правичне правне заштите.

Посебно је значајно да је у циљу побољшања ефикасности поступка законодавац настојао да прописивањем кратких рокова учини поступак ефикаснијим и спречи одуговлачење поступка извршења с обзиром на то да оно представља повреду права на правично суђење у разумном року. У настојању да се и у извршној процедури оствари право на суђење у разумном року, законодавац је предвидео дужност председника суда да се стара да не дође до повреде овог функционалног људског права, да непоступање судија у роковима за доношење одлука који су предвиђени законом представља дисциплински прекршај судије и да се непоступање судија првостепеног или другостепеног суда по приговору или жалби у роковима, који су одређени одредбама закона, увек узима у обзир у поступку за заштиту права на суђење у разумном року.<sup>14</sup>

Законодавац је настојао да у новом закону оствари и неке правно-техничке циљеве. Настојао је да побољша и саму систематику закона или његових појединих сегмената као и да у одређеној мери побољша и саму законску терминологију. Иако је законодавац у том погледу у одређеној мери успео да побољша стручну терминологију законски текст и даље има неке термилошке недостатке. То се, пре свега, односи на неадекватну употребу основних појмова извршне судске процедуре<sup>15</sup> или на то да у низу одредаба користи перифрастичан начин

---

поступку за предају детета једно од средстава извршења и казна затвора, суд може да изрекне казну затвора која траје све док се дете не преда, а најдуже до 60 дана. На решење суда којим је изречена казна затвора дозвољен је приговор који одлаже извршење решења. На извршење казне затвора, примењују се одредбе закона којим се уређује извршење кривичних санкција, осим одредаба о одлагању извршења казне. Новчана казна, као средство извршења, не може бити замењена казном затвора. Кад се спроводи извршење ради одржавања личних односа са дететом Новелама (2019) је предвиђено да се у поступку принудног извршења могу применити сва средства извршења која су предвиђена у поступку за предају детета да би се спровеле судске одлуке тј. могућно је одређивање новчане казне и казне затвора као посебних мера принуде које представљају посебна средства извршења. На овај начин отклоњена је постојећа законска празнина јер у изворном законском тексту нису изричито била предвиђена средства извршења којима се спроводу одлуке о одржавању личних односа.

<sup>14</sup> ЗИО (2015), чл. 16 и чл. 17.

<sup>15</sup> Иако је у научној и стручној литератури још од доношења југословенског Закона о извршном поступку (1978) указивано на неадекватну употребу термина „јемство“ у законском тексту, јер је један облигационоправни појам употребљен у неодговарајућем значењу, и ЗИО (2015) наставио је с том праксом. Термином „јемство“ у одредбама ЗИО (2015) најчешће означава услов који треба да буде испуњен да би се предузела нека извршна радња или спречило наступање штете по једну од странака. Јемство је,

изражавања за означавање појединих института<sup>16</sup> или процесних радњи. У низу одредаба, уместо да буде предвиђено да суд или јавни извршитељ нешто налажу странкама, некоректно се говори о томе да они обавезују странку на нешто (односно на неку чинидбу), иако је у питању процесни однос у коме суд и јавни извршитељ врше судску власт, а не уговорни однос. Исто тако, у низу одредаба говори се, погрешно, о „писменим доказима“<sup>17</sup> уместо о исправама које служе као доказно средство које се искључиво може користити у конкретној ситуацији јер је поступак извршења заснован на принципу законске оцене доказа или се не прави разлика између одбацивања предлога због формалних недостатака или због тога што није дозвољен и одбијања захтева који је садржан у некој процесној радњи странке.

3.5. Одредбама ЗИО (2015) прецизније су одређена процесна овлашћења и дужности јавног извршитеља и прописана су њихова овлашћења и у поступку извршења и у поступку обезбеђења.<sup>18</sup> Приликом каснијег новелирања ЗИО (2015) из 2019. законодавац је отишао корак даље у дејудицијализацији и наставио је да шири надлежност и процесна овлашћења јавних извршитеља и у домену одређивања и у домену спровођења извршења. С обзиром на то да Устав Републике Србије (2006) не спомиње јавне извршитеље као нову правосудну професију, као уосталом и јавне бележнике, не прецизира садржину њихове делатности и не разграничава је од судске власти, законодавац је имао широко маневарско поље да преноси судску власт на ову приватну правосудну професију и да шири стварну надлежност јавних извршитеља.<sup>19</sup>

---

међутим, као облигационоправни однос регулисано одредбама Закона о облигационим односима (1978), као матичним законом. У законским текстовима који регулишу грађанско материјално право и правној литератури термин „јемство“ има тачно одређено значење: то је облигациони однос у коме се јемац, као лице које је различито од страна у том односу, обавезује повериоцу да ће испунити доспелу обавезу дужника за случај да он то сам не учини. И поред тога што је у нашој процесној литератури неадекватна употреба термина „јемство“ критикована, овај терминолошки недостатак у ЗИО (2015) није отклоњен, нити је у законској одредби у којој су дефинисано значење појединих специфичних појмова извршне процедуре указано на његово специфично значење.

<sup>16</sup> На пример, решење које има дејство решења о извршењу.

<sup>17</sup> ЗИО (2015), чл. 89.

<sup>18</sup> ЗИО (2015) у одређеној мери је променио положај и проширио процесна овлашћења јавних извршитеља. Јавни извршитељи нису више „службеници“ извршних поверилаца, нису у уговорном односу с њима, нити су њихови пуномоћници. Они су, као субјекти и помоћни органи извршног поступка, дужни да се старају о процесним правима и извршног повериоца и извршног дужника. Поред тога, ЗИО (2015) регулисао је и облике и механизме контроле рада јавних извршитеља, предвидео њихову дисциплинску одговорност и уредио дисциплински поступак.

<sup>19</sup> Иако законодавац у домену цивилне процедуре не познаје искључиву стварну надлежност већ само искључиву месну надлежност као вид посебне месне надлежности,

#### 4. НОВЕЛЕ ЗАКОНА О ИЗВРШЕЊУ И ОБЕЗБЕЂЕЊУ (2019)

4.1. У току трогодишње практичне примене ЗИО (2015) уочени су одређени правотехнички недостаци,<sup>20</sup> нејасне одредбе,<sup>21</sup> пропусти у нормирању<sup>22</sup> или неадекватна законска решења<sup>23</sup> која ни аутентичним тумачењима овог закона,<sup>24</sup> ни путем интерпретације у примени нису могла да се отклоне.<sup>25</sup> У пракси су откривене и поједине злоупотребе процесних овлашћења<sup>26</sup> али и урушавање поверења у професију јавних извршитеља. То је био повод за наставак реформе извршне процедуре у току 2019. да би се отклонили поједини уочени недостатци и реализују нови правнополитички циљеви.

4.2. У протеклом периоду примене ЗИО (2015) у изворном облику променили су се, пре свега, поједини правнополитички циљеви које је требало нормативно уобличити. Основни правнополитички циљеви који су били мотив за одређене промене у законском тексту односили су

у одредбама ЗИО (2015) редактори су увели појам искључиве стварне надлежности да би разграничили надлежност извршног суда и јавног извршитеља у извршним правним стварима приликом одређивања и спровођења извршења. О томе детаљно: Г. Станковић, Д. Палачковић, А. Трешњев, *Коментар Закона о извршењу и обезбеђењу*, друго издање, Службени гласник, Београд 2020, 53–72.

<sup>20</sup> Нпр. пренормиран и веома компликован систем правних лекова, нејасна правила у погледу наплате трошкова у извршном поступку, непостојање жалбеног разлога у случају извршења на основу извршне исправе да је потраживање престало услед испуњења обавезе, губитак права извршног дужника да изјави правни лек у случају да предлог за извршење буде одбијен или одбачен а по приговору или жалби одлука буде преиначена, нефункционална правила о продаји непосредном погодбом, немогућност да повериоци по основу потраживања из комуналне и сродне делатности прибаве податак о ЈМБГ извршног дужника, озбиљни проблеми у спровођењу јавних недметања итд.

<sup>21</sup> На пример, правила која се односе на отклањање неправилности у поступку спровођења извршења као посебног правног средства, правила о досуђења затезне камате на износ трошкова из пресуде, непостојање правила да се на основу заложне изјаве или уговора о хипотеци извршење може спровести само на предмету заложног права итд.

<sup>22</sup> На пример, правила о разграничењу стварне надлежности извршног суда и јавног извршитеља, правила о достављању, правила о операционализацији принципа сразмере, правила о извршењу на другим имовинским правима, и др.

<sup>23</sup> На пример, правила о овлашћењима ималаца права прече куповине која онемогућавају несметано спровођење извршења

<sup>24</sup> Аутентично тумачење члана 48 Закона о извршењу и обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 106/16; Аутентично тумачење члана 48 Закона о извршењу и обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 113/18.

<sup>25</sup> Предлог Закона о изменама и допунама Закона о извршењу и обезбеђењу (2019) садржао је 170 чланова што јасно говори о обиму законских промена.

<sup>26</sup> Нпр. злоупотреба правила о равномерној расподели извршних предмета јавним извршитељима, злоупотреба приговора за отклањање неправилности у спровођењу извршења, злоупотреба приликом покретања поступка извршења кад извршни поверилац има већи број потраживања према истом извршном дужнику по истом основу итд.



се на даљи наставак процеса дејудицијализације у домену извршења, спречавање неравномерне поделе извршних предмета у рад јавним извршитељима, етаблирање посредничке функције јавних извршитеља,<sup>27</sup> настојање да се поступак извршења ефикасно одвија, да се превентивно делује на сузбијању евентуалних злоупотреба у поступку извршења, посебно оних које су регистроване у пракси. Треба ипак приметити да су у одређеној мери досадашњи доминирајући правнополитички захтеви као што су заштита извршног повериоца, убрзање, ефикасност и делотворност поступка извршења, поступање у разумном року или растерећење извршних судова добрим делом пали су у засенак. У Новелама је, поред константног инсистирања на ширењу процеса дејудицијализације и ширења овлашћења јавних извршитеља, избила у први план друштвена осетљивост и новопронађени интерес за заштиту егзистенцијалних интереса и достојанства извршног дужника првенствено приликом спровођења извршења ради намирања потраживања која потичу из комуналних и сродних услуга,<sup>28</sup> као и у погледу изузимања и ограничења појединих предмета извршења. Новелама (2019) унете су у извршну процедуру одређене промене које су, с једне стране, имале за циљ заштиту извршног дужника ради очувања његове економске и социјалне егзистенције које су остварене кроз операционализацију принципа социјалног поступања и принципа сразмере, а с друге, интерес државе да се смање њени трошкови социјалног збрињавања извршног дужника који би био егзистенцијално угрожен спровођењем извршења.

Законодавац је, међутим, настојао да заштити на одређени начин и извршног повериоца. Пре свега, омогућио је да извршни повериоци који пружају комуналне и сродне услуге прибаве неопходне податке о извршним дужницима који су корисници њихових услуга и да на основу платног налога, као извршне исправе покрену поступак извршења пред јавним извршитељима. Осим тога, проширена је могућност извршења ради намирања новчаног потраживања на целокупној имовини извршног дужника и на основу извршне и на основу веродостојне исправе. Овакав законодавни захват показује да се постепено напушта метод сингуларне егзекуције и да се у извесној мери враћа генерална егзекуција.

---

<sup>27</sup> Увођење посредничке функције јавних извршитеља било је мотивисано с једне стране настојањем да се растерете судови великог броја извршних предмета, а с друге, да се смање трошкови поступка извршења с обзиром на висину трошкова јавноизвршитељских услуга.

<sup>28</sup> Мотив за ново законско решење била је одлука Европског суда за људска права донесена у предмету *Васкрсић против Словеније* (предмет бр. 31371/12 од 25. априла 2017) и настојање законодавца да превенира евентуалне случајеве у будућности у којима би било спроведено извршење пленидбом и продајом непокретности ради намирања богателног износа потраживања које потиче из пружених комуналних услуга.

4.3. Процес дејудизијализације у домену извршења који је отпочео доношењем ЗИО (2011) и успостављањем новог институционалног оквира одредбама ЗИО (2015), настављен је кроз одредбе Новела (2019) даљим ширењем надлежности јавних извршитеља и у домену одређивања и у домену спровођења извршења. У стварну надлежност јавних извршитеља пренесено је, поред одређивања извршења на основу извршне исправе у тзв. комуналним извршним стварима, и одређивање извршења на основу извршних и веродостојних исправа кад су као извршни дужник означени Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе ради намирања новчаног потраживања извршног повериоца насталог из пословања директног или индиректног корисника буџета.<sup>29</sup> У домену спровођења извршења, надлежност јавних извршитеља проширена је и на спровођење извршења ради намирања одређених неновчаних потраживања. Јавни извршитељи су искључиво надлежни за спровођење решења о извршењу заједничном продајом непокретности и покретних ствари, на спровођење решења о извршењу чињењем, нечињењем или трпљењем које може предузети друго лице а не само извршни дужник, на спровођење решења о извршењу која се извршавају по службеној дужности, као што је на пример случај спровођења извршења ради наплате судске таксе, и када је то прописано посебним законом. У овом последњем случају отворене су широке могућности за даље проширење надлежности јавних извршитеља на плану спровођења извршења. Јачање улоге јавних извршитеља постигнуто је и низом нових овлашћења у поступку на тај начин што је нормирана је посредничка функција јавног извршитеља<sup>30</sup> и регулисан поступак посредовања у извршним стварима.

4.4. Настојање да се постигне равномерна расподела предмета извршења јавним извршитељима ради спречавања дискриминације, коруптивности, фаворизовања појединих јавних извршитеља, постизања равноправног полагаја у пословању и равномерном стицању прихода остварена је на нормативном плану низом одредаба којима је посебно ојачана улога Коморе јавних извршитеља. Међутим, Новелама (2019) није спречена одређена пракса којом се фаворизују одређени јавни извршитељи. С обзиром на то да извршни поверилац у општем поступку извршења бира јавног извршитеља, у пракси су чести случајеви да ад-

---

<sup>29</sup> Овим законским решењем законодавац је настојао да посебно растерети извршне судове у циљу повећања њихове ажурности и ефикасности у осталим извршним правним стварима. Познато је да је само Први основни суд у Београду годишње имао преко 7.000 предмета у којима је као извршни дужник била означена Република Србија ради намирања потраживања извршних поверилаца која су настала пословањем директних или индиректних буџетских корисника.

<sup>30</sup> ЗИО (2015), чл. 138а.

вокати који заступају извршне повериоце у поступку извршења искључиво одређују једног истог јавног извршитеља с тим да то не чине због његове стручности или ефикасности у поступању.

4.5. Посебно су значајне измене које се односе на правне лекове, разлоге за изјављивање и поступак по њима, као и на приговор трећег лица, предлог за отклањање неправилности у поступку спровођења извршења и предлог за противизвршење. Ефикасно одвијање и окончање поступка извршења као посебан правнополитички циљ било је посебно у фокусу законодавца. То је постигнуто, с једне стране, изменама у поступку по жалби у коме је судија појединац првостепеног суда добио овлашћење да може и да одлучи поводом жалбе на решење о извршењу на основу извршне исправе и да је усвоји уколико је она основано изјављена. На тај начин знатно је скраћено трајање поступка. С друге стране, законодавац је редизајнирао поступак поводом приговора извршног дужника на решење о извршењу на основу веродостојне исправе с обзиром на то да изјављивање приговора има суспензивно дејство. Разлози због којих су измењене одредбе о овом правном леку мотивисане су правнополитичким и правнотехничким разлозима.

Значајно је и то да је законом искључено трећестепено одлучивање, које је било могућно у поступку поводом приговора на решење о извршењу на основу веродостојне исправе јер је била предвиђена могућност изјављивања жалбе на донесену одлуку већа. Према Новелама (2019) жалба се може изјавити само против решења којим је одлучено о приговору само када је то прописано законом.<sup>31</sup>

4.6. Одредбе о поступку који је покренут приговором извршног дужника на решење о извршењу на основу веродостојне исправе у изворном законском тексту доводиле су до тога да поступак извршења дуго траје јер је изјављивањем жалбе на одлуку која је донета по приговору одлучивано и у трећем степену. Поступак је дуго трајао без обзира што су били предвиђени рокови у којима се врши достављање и у којима треба да се одлучи по изјављеном правном леку. У пракси су остали очекивани резултати јер је у највећем броју случајева жалба извршног повериоца била одбијена и потврђено решење којим је усвојен приговор извршног дужника, те је у том случају поступак настављан као парнични поступак поводом приговора против платног налога.

Одредбе о приговору у изворном законском тексту биле су пренормиране, погрешно формулисане,<sup>32</sup> у одређеној мери нејасне и због тога

<sup>31</sup> На пример, законом је изричито дозвољена жалба против решења којим је усвојен приговор трећег лица.

<sup>32</sup> У изворном тексту овог члана било је на пример предвиђено је да се поступак по приговору на решење о извршењу на основу веродостојне исправе покреће подно-

компликоване за примену. Приликом новелирања поступка по приговору на решење о извршењу на основу веродостојне исправе законодавац је као узор имао решења из ЗИО (2011) с тим што је настојао да отклони недостатке некадашњих законских решења који су били уочени у пракси. Поступак по приговору на решење о извршењу на основу веродостојне исправе у доброј мери је поједностављен без обзира на то што поједине одредбе нису увек номотехнички коректне, што су прегломазне и са великим бројем реченица као што је то на пример случај са новелираним одредбом члана 90 ЗИО (2015).

4.7. Иако је у изворном тексту ЗИО (2015) измењена процедура поводом предлога за отклањање неправилности<sup>33</sup> у спровођењу извршења, приликом новелирања законског текста 2019. редизајнирано је ово једино правно средство које стоји на располагању странкама и учесницима у поступку спровођења извршења да би се спречиле уочене злоупотребе у пракси и скраћивањем рокова поступак поводом овог правног средства учинио ефикаснијим.<sup>34</sup> С обзиром на то да у највећем броју извршних правних ствари приликом спровођења извршења поступају јавни извршитељи законодавац је увођењем приговора на решење којим је одлучено поводом овог правног средства задржао одређени степен интервенције суда<sup>35</sup> да би се извршила контрола законитости у поступању и проверила примена принципа сразмерности.

4.8. На плану ефикасног одвијања поступка значајно је и поновно увођење скраћеног поступка извршења<sup>36</sup> у привредним стварима који је у домаћој извршној процедури раније био регулисан одредбама Закона о извршном поступку из 2004. с тим што је поступак по приговору на решење о извршењу у скраћеном поступку извршења детаљније је уређен. Скраћени поступак извршења поново је регулисан да би се извршни поверилац брже намирио уколико захтева да се извршење одређењем приговора судији појединцу који је одредио извршење доношењем решења о извршењу на основу веродостојне исправе иако је у процесном праву уобичајено да се правни лек подноси суду јер је суд адресат сваке страначке радње.

<sup>33</sup> Термин којим су редактори употребили за означавање овог правног средства јасно показује да не праве разлику између процесне радње и једног њеног елемента пошто су за ово правно средство употребили термин „захтев за отклањање неправилности у спровођењу извршења“ иако је захтев елемент процесне радње који представља предмет одлучивања.

<sup>34</sup> Детаљно: Г. Станковић, „Отклањање неправилности у поступку спровођења извршења“, *Унификација права и правна сигурност* (ур. Ј. С. Перовић Вујачић), Копаоничка школа природног права – Слободан Перовић, трећи том, Београд 2020, 199.

<sup>35</sup> Кад је решењем јавног извршитеља или суда одбачен предлог за отклањање неправилности или је одбијен захтев за отклањање неправилности странка или учесник имају право да изјаве приговор надлежном суду.

<sup>36</sup> Видети главу VIIIа.

ди по скраћеном поступку извршења на основу одређених квалификованих веродостојних исправа.<sup>37</sup>

4.9. Да би се остварио принцип социјалног поступања у Новелама (2019) редефинисано је начело сразмере које је истовремено конкретизовано на нов начин у низу законских одредаба да би се спречило уновчавање ствари веће вредности извршног дужника ради намирења потраживања извршног повериоца изузетно или несразмерно мањег износа или продаја једине непокретности физичког лица ради намирења потраживања из комуналних и сродних услуга уколико је потраживање мање од законом предвиђеног износа. Законодавац је у том погледу био инспирисан праксом Европског суда за људска права и начином на који је овај суд интерпретирао принцип сразмере у својим одлукама.

Ради заштите интереса дужника предвиђена су нова правила о промени непокретности као предмета извршења уколико постоји очигледна несразмера између висине потраживања извршног повериоца и вредности непокретности коју је извршни поверилац предложио у предлогу за извршење, а друга непокретност или друго средство и предмет извршења су довољни за намирење новчаног потраживања извршног повериоца.<sup>38</sup>

Измењена су и правила о изузимању од извршења и ограничењима извршења тако што су значајно увећани прагови зарада, плата или пензија, као и износи који су заштићени од могућности извршења да би се спречило да извршење угрози егзистенцију и основне животне потребе извршног дужника.<sup>39</sup>

4.10. Значајна новина предвиђена у интересу извршног дужника ради смањења трошкова поступка извршења који га погађају је индиректна обавезна кумулација захтева за извршење према истом извршном дужнику и одступање од начела диспозиције.<sup>40</sup> Истовремено, ова новина је

<sup>37</sup> Само четири исправе могу да буду основ за покретање скраћеног поступка извршења: меница и чек домаћег или страног лица, са протестом ако је потребан за заснивање потраживања, безусловна банкарска гаранција, безусловни кредитив и оверена изјава извршног дужника којом овлашћује банку да са његовог рачуна пренесе новчана средства на рачун извршног повериоца.

<sup>38</sup> Законодавац је приликом нормирања ових одредаба имао у виду познати случај *Васкрић против Словеније* из праксе Европског суда за људска права када је за багателни износ комуналног дуга за воду продата на другој јавној продаји кућа извршног дужника (иако је он у међувремену дуг исплатио), а истовремено је против њега спроведено извршење ради намирења другог новчаног потраживања на његовом текућем рачуну.

<sup>39</sup> Треба приметити да нису прихваћена решења из Нацрта новела да се заштити делатност одређених категорија извршних дужника у поступку спровођења извршења ради намирења новчаног потраживања продајом покретних ствари.

<sup>40</sup> Када извршни дужник истом извршном повериоцу дугује по више различитих основа потраживања која испуњавају услове да се истовремено намире, извршни поверилац је дужан да све захтеве за извршење кумулира у једном предлогу за извршење.

имала за циљ спречавање злоупотребе процесних овлашћења које је било резултат понашања адвоката који су заступали извршног повериоца.

4.11. На плану сузбијању евентуалних злоупотреба у поступку извршења законодавац је, пре свега, предвидео поступак електронског јавног надметања ради продаје непокретних и покретних ствари<sup>41</sup> уместо усмене јавне продаје<sup>42</sup> да би омогућио да у поступку надметања суделују стварно заинтересовани купци, да се повећају цене по којима се продају предмети извршења и тако, с једне стране, повећа могућност намирења извршног повериоца али и евентуално омогући да остатак продајне цене после намирења буде исплаћен извршном дужнику.<sup>43</sup> Поред тога, још прецизније је предвиђено ко у поступку јавног надметања не може да буде купац да би се сузбиле уочене злоупотребе у пракси приликом принудне продаје непокретности јер су се често у пракси као купци непокретности јављали потомци, блиски сродници или супружник јавног извршитеља.<sup>44</sup>

Исто тако, сузбијању евентуалне злоупотребе процесних овлашћења служе и одредбе о едикталном достављању путем електронске огласне табле суда, али и одредбе о обавезној кумулацији захтева за извршење уколико се захтева намирење потраживања по различитим основима према истом извршном дужнику. Да би се осујетила евентуална злоупотре-

---

Уколико то не учини, да би се заштитио извршни дужник од мултипликовања трошкова у поступку извршења, извршни поверилац у касније покренутим поступцима извршења нема право на накнаду трошкова поступка. Извршни поверилац, осим тога, нема право да наплати трошкове поступка и кад сукцесивно, посебним предлозима за извршење одвојено захтева извршење ради намирења потраживања по основу главнице, камате и трошкова поступка. И у овом случају извршни поверилац је дужан да своје право оствари искључиво у једном поступку извршења, а ако намирење остварују у више поступака извршења имаће право на накнаду трошкова који су настали само поводом једног поступка. О томе ће се одлучивати на захтев извршног дужника јер неће бити могућно да се о томе одлучује по службеној дужности.

<sup>41</sup> Од 1. септембра 2020. електронска јавна продаја у потпуности је заменила усмену јавну продају и постала искључиви начин продаје који одређује јавни извршитељ.

<sup>42</sup> У пракси су, без обзира што су предмет продаје биле атрактивне непокретности, усмена јавна надметања имала често само једног понудиоца који је уз договор са осталим купцима или уз примену претње према потенцијалним купцима куповао предмет лицитације по почетној цени.

<sup>43</sup> Новелема (2019) предвиђено је да се у поступку извршења на уделима у привредном друштву ради намирења новчаног потраживања извршног повериоца удели у привредном друштву не могу продавати применом одредби о електронском јавном надметању. Одредбе о електронском јавном надметању не примењују се и кад су предмет извршења патент, жиг и друга имовинска интелектуална права која треба уновчити ради намирења новчаног потраживања извршног повериоца.

<sup>44</sup> У пракси је било случајева да се одређене непокретности процењују испод стварне тржишне вредности и да те непокретности приликом друге јавне продаје купују сродници јавног извршитеља.

потреба процесних овлашћења предвиђена је могућност промене предмета и средства извршења уколико постоји очигледна несразмера између висине потраживања извршног повериоца и вредности непокретности као предмета извршења коју је извршни поверилац предложио у предлогу за извршење.

Превенцији злоупотребе служи и ново законско решење којим је законодавац настојао да спречи закључивање фиктивних уговора о закупу кад је непокретност у ванкњижној својини јер је предвидео да закуп не престаје продајом непокретности уколико је солемнизован уговор о закупу пре но што је донето најстарије решење о извршењу.

Да би се спречиле евентуалне злоупотребе законодавац је редефинисао правила о првенственом намирењу приликом извршења на непокретностима и покретним стварима у погледу намирења потраживања на основу законског издржавања која се доказују извршном исправом насталом пре доношења најстаријег решења о извршењу и која су пријављена до доношења закључка о додељивању непокретности. Исто тако, измењена су правила о предлогу за отклањање неправилности у поступку спровођења извршења и изричито предвиђено, појединим одредбама, кад ово правно средство које странкама стоји на располагању у поступку спровођења извршења може да се изјави против закључка.

## 5. ЗАКЉУЧНО РАЗМАТРАЊЕ

5.1. Различити правнополитички циљеви који су мотивисали реформе у домену извршне процедуре као што су заштита повериоца, растерећење судова, дејудицијализација, убрзање и делотворност поступка остваривани су током времена различитим интензитетом кроз парцијалне захвате у поједине процесне институте. И поред тога, процес уређивања и унапређења законодавног оквира није окончан јер нису остварени битни циљеви реформе – поједностављење егзекуцијске процедуре и њено појефтињење с аспекта странака и друштва у целини. ЗИО (2015) је, и поред новелирања, прегломазан законски текст у коме нису отклоњене редакцијске стручне грешке. Трошкови поступка извршења који погађају странке и поред ревидиране тарифе јавних извршитеља и даље су превисоки. И поред настојања да се спровођењем извршења оствари принцип социјалне правде и социјалног мира, трошкови социјалног збрињавања оних извршних дужника који су егзистенцијално погођени падају на терет друштва.

5.2. Иако су новелираним одредбама ЗИО (2015) извршење промене у различитим правцима ипак није унапређена правна сигурност због организације самог поступка извршења и нормативног

оквира извршења јер се поступци по правним лековима завршавају на нивоу првостепеног суда, те не постоји могућност уједначавања праксе у интересу остваривања принципа равноправности, једнакости, извесности и правне сигурности.

## ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

### Библиографске референце

1. Поповић, Драгољуб, *Европско право људских права*, Службени гласник, Београд 2016;
2. Рачић, Ранка, *Извршно процесно право*, Бања Лука 2017;
3. Станковић, Гордана, *Грађанско процесно право*, друга књига, Ниш 1987;
4. Станковић, Гордана, *Грађанско процесно право*, друга свеска, *Ванпарнично и извршно процесно право*, Ниш 2007.
5. Станковић, Гордана, Боранијашевић, Владимир, *Право извршења и обезбеђења*, Косовска Митровица 2017;
6. Станковић, Гордана, Трговчевић Прокић, Милена, *Поступак извршења и поступак обезбеђења Републике Србије*, Службени гласник, Београд 2020;
7. Станковић, Гордана, „Отклањање неправилности у поступку спровођења извршења“, Зборник „Унификација права и правна сигурност“, (ур. Ј. С. Перовић Вујачић), Копаоничка школа природног права – Слободан Перовић, трећи том, Београд 2020;
8. Станковић, Гордана, Палачковић, Душица, Трешњев, Александра, *Коментар Закона о извршењу и обезбеђењу*, друго издање, Службени гласник, Београд 2020.

### Правни прописи

1. Аутентично тумачење члана 48. Закона о извршењу и обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 106/16;
2. Аутентично тумачење члана 48. Закона о извршењу и обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 113/18;
3. Закон о заштити права на суђење у разумном року, *Сл. гласник РС*, бр. 40/15;
4. Закон о извршењу и обезбеђењу Републике Србије – ЗИО, *Службени гласник РС*, бр. 106/15, 106/16 – Аутентично тумачење, 113/17 – Аутентично тумачење, 54/19, 9/20 – Аутентично тумачење;
5. Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу са Протоколом бр. 11, *Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори*, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 – испр. и *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 12/10.



*Full Professor (retired) Gordana Stanković, LL.D.*

Faculty of Law, University of Niš

## **OBJECTIVES AND SCOPES OF THE EXECUTIVE PROCEDURE REFORM**

### *Summary*

The procedure of enforcement as a part of the civil court procedure is the final act of exercising the postulated legal protection provided by the state and the legally regulated activity by which the legal order in factual life relations is achieved. The implementation of the procedure of enforcement ends the procedure for providing legal protection of civil subjective rights by enforcing in a legally regulated procedure the situation or right that was determined legal in the previously conducted legal protection procedure. In this way, the normative legal order is realized in factual life relations, because the facts are in line with the law, the principle of legality is realized and the idea of the legal state is manifested.

The procedure of enforcement as a segment of the enforcement procedure is an indicator of the degree of realization of rights in the society. Non-enforcement of court decisions or delay in the procedure of enforcement is a sure sign of a general crisis of the legal system and an indicator of its dysfunction and inefficiency. For that reason, the reform of the procedure of enforcement has long been one of the legal-political and legal-technical priorities of the national procedural legislation, which should enable not only direct, final and fair protection of civil subjective rights but also legal, high quality, effective and expeditious legal protection.

Although the reform of the procedure of enforcement is a critical issue for establishing the legality and rule of law, the third-in-a-row law in the recent history of Serbian statehood that regulates executive court procedure in the field of civil relations has not been favorably assessed by the professional and scientific public.

**Key words:** *The procedure of enforcement; Reform of the procedure of enforcement.*