

*Проф. др. Мирослав Врховшек,
председник Савезног суда
Владимир Козар,
судија Трговинског суда у Београду*

Предлог новог Закона о извршном поступку и проблеми у примени важећег закона

Резиме

У раду су приказане најзначајније новине у предлогу новог Закона о извршном поступку, а ипак оже даји је и кривички осврћ на поједина решења узграђена у важећи Закон о извршном поступку ("Службени лист СРЈ" бр. 28/2000). Анализирани су проблеми уочени кроз практичну примену Закона о извршном поступку од стране надлежних судова.

Посебно су размотрена питања која се односе: на неосвојање опозиционе и излучне шужбе у важећем закону; на жалбу као редовни правни лек по новом Закону о извршном поступку; на обушаву поступка од стране првостепеног суда по жалби извршног дужника на решење о извршењу поднесеној у року и по истеку рока; на двојну правну природу решења о привременој мери по новом закону; на одлагање и обушаву извршења по новом закону; на одлагање извршења на предлог прећег лица; на издвајање новчаних средстава која се воде на рачуну у извршног дужника у случају одлагања извршења; на одлагање извршења по захтеву јавног, односно државног шужиоца; на поступпање по захтеву јавног, односно државног шужиоца за прекид, односно одлагање извршења; на настававање одложеног извршења; на прошивизвршење и најлашту захтезне камате; као и на настававање.

Анализиран је и стiав судске iпраксе о извршењу iпрема лицу које **није дужник из извршне исiправе** на основу **iрениа имовине** и оснивачког удела.

Такође, на основу мишљења iправне iтеорије и резултатиа и закључака добијених анализом актуелне судске iпраксе даици су и iредлози измена Закона о извршном iосиуику, у циљу **iовећања ефикасности осииваривања** и заштити имовинских iправа **iпривредних субјеката**, која се углавном iичу **извршења на основу веродосиојне исiправе**.

Кључне речи: Закон о извршном iосиуику; iредлог Закона о извршном iосиуику; жалба као недозвољени и као дозвољени iравни лек; iриговор дужника; одлагање извршења.

1. Разлози за доношење новог закона и циљеви који се њиме желе постићи

Важећим Законом о извршном поступку¹⁾ стављен је ван снаге, после примењивања више од 20 година Закон о извршном поступку из 1978. године.²⁾ Овим законом извршена је **темељна реформа извршног поступка** и многобројним новим решењима отклоњена неспорна **презаштићеност дужника** и **неефикасност** у принудном извршењу потраживања повериоца утврђеног извршном исправом, као главне мањкавости ранијег закона.

Међутим, по мишљењу предлагача новог Закона о извршном поступку, важећим законом **укинути су неки правни институти**, који имају своје пуно оправдање у извршном поступку као нпр. уставно **право на жалбу** или друго правно средство о коме одлучује другостепени суд, **одлагање извршења по предлогу дужника** и трећег лица у изузетно оправданим случајевима, одлагање односно прекид извршења **по захтеву јавног тужиоца** односно државног тужиоца, право на **необходну заштиту интереса трећих лица** у извршном поступку, право странака да о одлукама од значаја за остваривање њихових права и интереса буду лично обавештене и слично.

Стога би, по мишљењу предлагача, доношењем предложеног закона требало што хитније отклонити наведена неадекватна решења важећег закона на која у његовој примени указују судови, странке и стручна јавност. Исто тако предлагање новог закона има за циљ **побољшање решења неких институата** извршног поступка, као и уређивање **нових средстава извршења** (продајом неиздатих акција и продајом удела у предузећу) и неких поступака извршења (одузимање детета). На крају, предложеним новим законом врши се његово **усклађивање** са у међувремену донетим новим законима релевантним за његову примену (нпр. Закон о платном промету, прописи о банкарском пословању и сл.) а врше са и знатна термилошка и редакцијска побољшања текста овог закона.

1. Донет 30. јуна 2000. године, а ступио на снагу 8. јула 2000. године - "Службени лист СРЈ", бр. 28/2000, 73/2000 и 71/2001.

2. "Службени лист СФРЈ", бр. 20/78, 6/82, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90 и 35/91 и "Службени лист СРЈ", бр. 27/92, 31/93 и 24/94.

2. Непостојање опозиционе и излучне тужбе у важећем закону

Важећи Закон о извршном поступку³⁾ не предвиђа институт упућивања дужника на парницу ради проглашења извршења недопуштеним. Реч је о **значајној новини** у односу на ранији Закон о извршном поступку⁴⁾ који је познавао овај институт. То значи да после 8. јула 2000. године у нашем правном систему није дозвољена ни **опозициона** ни **опугнациона тужба** дужника, већ сва питања поводом приговора дужника, па и она чињеничне природе, мора да реши веће од тројице судија истог суда који је и одредио извршење сагласно одредби члана 6. став 1. важећег Закона о извршном поступку.

Када је у питању **заштита права трећих лица** на ствари која је предмет извршења, важећи закон је још радикалнији у односу на ранији закон, јер уопште **не предвиђа приговор трећег лица** као правни лек, а поготову не и упућивање на парницу трећег лица ради проглашења извршења недопуштеним. Међутим, када је у питању **излучна тужба** трећег лица, у правној теорији сусреће се мишљење да то што закон такву тужбу не предвиђа не значи да она и није дозвољена, јер је реч о **својинској тужби** чије се подношење не може искључити тиме што се она у закону изричито не помиње.⁵⁾

На овај начин, по нашем мишљењу, поступак извршења је знатно **убрзан**, односно **учињен ефикаснијим**, а сва чињенична питања битна за одлуку о приговору дужника **мора да реши сам извршни суд**, односно веће од тројице судија истог суда који је и одредио извршење и то у извршном поступку, примењући сходно правила парничног поступка, јер је чланом 14. важећег Закона о извршном поступку прописано да се у поступку извршења и обезбеђења **сходно примењују** одредбе Закона о парничном поступку, ако овим или другим савезним законом није друкчије одређено. На тај начин, иако **нема парница** по тужбама ради проглашења да је извршење недопуштено у формално-правном смислу, о спорним чињеницама мора да одлучи трочлано веће извршног суда, који, за разлику од парничног суда, нема одговарајући механизам за утврђивање спорних чињеница оличен у чврстим правилима парничног поступка, што пред трочлано веће поставља веома одговоран задатак приликом одлучивања о приговору, које мора да води рачуна да не дође до правне несигурности због неуједначености судске праксе. Ипак, сматрамо да је такво решење из важећег закона оправдано, јер о потраживању **већ постоји правноснажна извршна исправа**, која је била предмет контроле законитости пред вишим судским инстанцама, па сада треба ефикасно, без нових парница за недопустивост извршења, спровести њено извршење.

Када су у питању права трећих лица ситуација је још тежа, јер њима важећи закон не даје никакву заштиту. Сматрамо да то што важећи закон не предвиђа из-

3. "Службени лист СРЈ" бр. 28/2000.

4. "Службени лист СФРЈ" бр. 20/78.

5. Б. Старовић, излагање на Саветовању о примени Закона о извршном поступку, Суботица, 2000. год.

лучну тужбу трећег лица не значи да она и није дозвољена, јер је реч о **својинској тужби** чије се подношење не може искључити тиме што се она изричито у закону не помиње. Како важећи Закон о извршном поступку не прописује правни пут за заштиту права трећих лица (нпр. права својине на предмету извршења) судска пракса ће морати да да одговоре на спорна питања, тј. да **попуни правну празнину**.

3. Жалба као редовни правни лек по новом Закону о извршном поступку

Чланом 8. Предлога закона утврђено је да се против решења донесеног у првом степену **може изјавити жалба**, осим ако у овом закону није одређено да жалба није дозвољена (став 1). Ставом 2. је регулисано да се против решења о извршењу донесеног **на основу веродостојне исправе** може изјавити **приговор**, а ставом 3. да се жалба и приговор могу изјавити **у року од 3 дана** од достављања решења. Жалба по правилу **не одлаже извршење**, осим ако овим законом није другчије изричито одређено.

Правила из овог члана Предлога представљају **значајну новину** у односу на члан 8. став 1. важећег закона који прописује да се против решења донесеног у првом степену може изјавити приговор, осим ако законом није одређено да приговор није дозвољен. Жалбом се такође **побија решење о одређивању привремене мере** што је садржано у члану 266. Предлога.

О жалби одлучује **веће** од тројице судија **другостепеног суда** (члан 6. став 1. и члан 50. Предлога) **чија одлука је правоснажна**. Изузетно, кад првостепени суд **оцени да је жалба**, изјављена у року или по истеку рока из разлога утврђених у члану 51. став 1. тачка 8, **основана**, сам **преиспитује своју првостепену одлуку** и доноси решење о **усвајању жалбе**, које подлеже жалби другостепеном суду.

Тиме се, по мишљењу предлагача, уводи **контрола одлука првостепеног суда од стране вишег суда**, подиже на виши ниво квалитет суђења, постиже **већа правна сигурност странака и уједначавање судске праксе**.

И у новопредложеном систему правних лекова, у којем је **жалба** у принципу **основни правни лек**, којим се **побија решење о извршењу донесено на основу извршене исправе**, као и решење донесено у спровођењу извршења, задржана је норма да се решење о извршењу донесено **на основу веродостојне исправе** (списак веродостојних исправа утврђен је у члану 22.) **побија приговором** (члан 56. Предлога). По ставу 1. члана 56. Предлога ако се решење о извршењу **побија** у целини или само у делу у којем је извршни дужник обавезан да намири своје потраживање, суд ће решење о извршењу ставити ван снаге, укинути спроведене радње а поступак наставити **као по приговору против платног налога**. Ако се пак решење о извршењу **побија** само у делу којим је одређено извршење, даљи поступак ће се наставити **као поступак по жалби** против решења о извршењу, донесеног на основу извршене исправе.

Предлогом закона као **значајна новина** даје се могућност извршном дужнику да **изјави жалбу** на решење о извршењу и **по протеку рока од 3 дана** па све док извршење не буде спроведено, али само из разлога утврђених у члану 51. став 1. тачка 8. тј. ако **је потраживање престало** на основу **чињенице** која је **наступила после извршности одлуке**, или пре тога, али у време када извршни дужник то није могао да истакне у поступку из ког потиче извршна исправа, односно ако је потраживање престало на основу чињенице која је наступила после закљученог поравнања.

Битну новину представља и то што је у члану 53. Предлога изричито утврђено овлашћење првостепеног суда да кад то оцени потребним **закаже рочиште за расправљање о жалби**. Тиме је отклоњена дилема која се појављивала у примени члана 52. важећег закона, да ли се рочиште за расправљање о приговору одржава пред судијом појединцем или пред већем троје судија које одлучује о приговору.

4. Обустава поступка од стране првостепеног суда по жалби извршног дужника на решење о извршењу поднесеној у року и по истеку рока

Чланом 54. Предлога новог Закона о извршном поступку за првостепени суд се уводи специфично овлашћење - да **по жалби** извршног дужника на решење о извршењу поднесеној у **року**, као и по жалби поднетој **по протеку рока** из разлога предвиђених у члану 51. став 1. тачка 8, ако оцени да је жалба основана исту **усвоји, обустави извршење** у целини или делимично, укине решење о извршењу и укине спроведене радње. На овако решење првостепеног суда може се уложити **жалба другостепеном суду**.

Ставом 4. овог члана предвиђено је поступање првостепеног суда ако не одлучи да сам реши жалбу, прописивањем да **жалбу** на решење **доставља другостепеном суду**.

5. Двојна правна природа решења о привременој мери по новом закону

Чланом 17. Предлога **дефинисана је правна природа решења о привременој мери** и тако отклоњена дуго присутна дилема у судској пракси да ли је решење о одређивању привремене мере **решење о извршењу** или **извршна исправа** (извршни наслов). То је учињено тако што је круг судских одлука које представљају **извршну исправу** сада побројан у члану 17. став 1. важећег закона **проширен** решењем о одређивању привремене мере.

Изузетак од овог правила направљен је чланом 271. Предлога, под насловом **«Дејствио решења о одређивању њојединих њпривремених мера»**. Овим чланом утврђује се да се самим доношењем решења о одређивању привремених мера из чла-

на 268. став 1. тач. 2. и 4. и члана 270. став 1. тачка 2. **сматра да је извршење дозвољено**, те се оно **спроводи** достављањем решења органу надлежном за упис права на непокретности у јавну књигу, односно банци. Дакле, у овим случајевима а с обзиром на специфичну природу привремених мера чије би се извршење требало спровести **уписом забране отуђења и оптерећења непокретности у јавну књигу**, односно **забраном располагања дужниковим средствима на рачуну** код банке **одступа** од правила утврђеног у члану 17. Предлога да се решење о привременој мери **сматра извршном исправом** на основу које се подноси предлог за извршење, већ у набројаним случајевима решење о одређивању привремене мере **има значај решења о извршењу**.

Из предложене одредбе произилази да нови Закон о извршном поступку решењу о одређивању привремене мере обезбеђења даје двојну правну природу и то првенствено **као извршне исправе**, а изузетно **као решења о извршењу**. Сматрамо да предложено решење представља непотребно одступање од става досадашње судске праксе, према коме је решење о одређивању привремене мере **увек решење о извршењу**.⁶⁾ Зато је, по нашем мишљењу, предлагач требало да правну природу решења о одређивању привремене мере одреди **као решење о извршењу**, а не као извршни наслов (извршну исправу), јер ће поверилац морати да подноси предлог за извршење таквог извршног наслова – привремене мере, што поступак непотребно компликује и одуговлачи, противно начелу хитности у поступку обезбеђења.

6. Извршење према лицу које није дужник из извршне исправе на основу преноса имовине и оснивачког удела

Проблем преласка обавезе и извршења према лицу које у извршној исправи није означено као дужник, размотрен је у актуелној судској пракси насталој у примени важећег Закона о извршном поступку.

По становишту праксе, на основу **преноса имовине** дужника из извршне исправе и уступања целокупног оснивачког удела без накнаде трећем лицу, **одговорност трећег лица** за обавезе дужника из извршне исправе **може се засновати само правноснажном одлуком донесеном у парничном поступку**, јер за то нису довољна решења регистарског суда која представљају само доказ о повећању оснивачког капитала, односно преносу оснивачког удела, а **не** и доказ о неспорном **прелазу** дужникових **обавеза на треће лице**, које у извршној исправи није означено као дужник.

У образложењу овог става истиче се да је решењем Привредног суда у Б. Ипв. 277/2001 од 15. јуна 2001. године **одбијен приговор дужника** изјављен против решења тог суда И. 361/2001 од 26. априла 2000. године, којим је **одређено извршење**

6. Правни закључак утврђен на седници Грађанског одељења Врховног суда Србије 9. фебруара 1996. године.

пленидбом средстава са жиро рачуна компаније "И...Ц.Г." у Н.Б., ради намирења потраживања повериоца по пресуди Вишег привредног суда у Београду Пж. 6770/99 од 29. децембра 1999. године у износу од 175.861,00 УСД у динарској противвредности са припадајућом домицилном каматом од 25. јануара 1999. године, трошкова парничног поступка у износу од 72.330,00 динара и законске затезне камате од 1. марта 2000. године и трошкова извршеног поступка у износу од 65.000,00 динара. Врховни суд је испитао побијана решења у границама разлога прописаних одредбом члана 408. став 1. Закона о парничном поступку и установио да је **захтев за заштиту законитости** Републичког јавног тужиоца **основан**. Према становишту Привредног суда у Београду компанија "И...Ц.Г." Н.Б. је **правни следбеник** компаније "Г..." у Н.Б., која је дужник по извршној исправи на основу које је одређено извршење. Овакво становиште се изводи из чињенице да је дужник - компанија "Г..." **стекла својство јединог оснивача предузећа** "К...И...Ц.Г." ДОО у Б, **чији је правни следбеник** компанија "И...Ц.Г.". Осим тога, компанија "Г..." је у више наврата **повећавала свој оснивачки капитал** у предузећу "К...И...Ц.Г." тако што је истом **пренела знатан део своје имовине**. Тако је и решењем бр. Фи. 7816/99 од 4. новембра 1999. године извршено ново повећање основног капитала и **промена облика** из ДОО у ДП, као и **промена назива** у компанију "И...Ц.Г." за међународну и унутрашњу трговину, хотелијерство, угоститељство и ваздушни саобраћај ДП и **престало својство оснивача** компанији "Г..." у том предузећу. Код таквог стања ствари и Привредни суд у Б. налази да је описаним **преносом имовине и уступањем целокупног оснивачког улога без накнаде** извршена **делимична подела дужника** компаније "Г..." у Б. Због тога Привредни суд у Б. заузима становиште да је извршеном статусном променом створен правни основ да се на темељу одредбе члана 23. *Закона о извршном поступку* **одреди извршење** и према његовом **правном следбенику** компанији "И...Ц.Г." у Б. Супротно том становишту, Врховни суд налази да у конкретном случају **нису испуњени услови за одређење извршења** против лица које у извршној исправи **није означено као дужник**. Није спорно да је одредбом члана 23. *Закона о извршном поступку* допуштено извршење и против лица које у извршној исправи није означено као дужник, али само под условом да поверилац **јавном или по закону овереном приватном исправом докаже да је обавеза дужника из извршне исправе прешла на треће лице**. У противном прелаз обавезе са дужника на треће лице мора се доказати **правноснажним одлуком донетом у парничном поступку**. Језичко значење ове одредбе је јасно, и оно упућује да само у случају постојања неспорне јавне или по закону оверене приватне исправе којом се **несумњиво доказује прелаз обавезе** са дужника на треће лице постоје услови за извршење и према пријемнику обавезе који није дужник из извршне исправе. У конкретном случају тај услов није испуњен. Приложена **решења регистарског суда** су само **доказ о повећању оснивачког капитала**, односно **преносу оснивачког улога** дужника компанији "И...Ц.Г.", а не и доказ о неспорном прелазу његових обавеза на то лице. Истина, те чињенице под одређеним условима могу водити и успостављању одговорности компаније "И...Ц.Г." за

обавезе дужника из извршне исправе. Међутим, та одговорност се не уопште поставља самим преносом имовине, већ се постојање исте мора утврдити правноснажном одлуком донесеном у парничном поступку. Ово из разлога, што се **законска солидарна одговорност** може установити само у случају постојања услова прописаних одредбом члана 435. *Закон о предузећима*. Докази изведени у првостепеном поступку не упућују на постојање таквих услова. Поверилац није пружио доказ да је одлуком скупштине дужника дошло до поделе предузећа. Приложеним доказима потврђује се само постојање одлуке скупштине дужника из извршне исправе о **повећању његовог оснивачког капитала и преносу оснивачког удела** у компанији "И...Ц.Г.", а не и настанку те компаније поделом дужника. Зато се по основу тако извршеног преноса имовине дужника компанији "И...Ц.Г." може **засновати и одговорност** те компаније за обавезе дужника из извршне исправе **само правноснажном одлуком** донесеном у парничном поступку. У наставку поступка утврдиће се да ли је правноснажном пресудом парничног суда заснована одговорност компаније "И...Ц.Г." за обавезе дужника из извршне исправе и у складу са тим донети нова одлука о тужиочевом предлогу за извршење.⁷⁾

7. Одлагање и обустава извршења по новом закону

У важећем закону није уопште предвиђена могућност одлагања извршења на предлог дужника или трећег лица. Међутим, у конкретном спровођењу извршења, нарочито у неким поступцима као што су поступци иселења, или у посебним околностима као што су тешка болест, извесност наступања **веће ненадокнадиве штете**, по мишљењу предлагача, потребно је законом дозволити могућност одлагања.

Чл. 66. и 67. Предлога закона прописани су случајеви и услови у којима се извршење може одложити **на предлог извршног дужника**, чланом 68. одлагање извршења **на предлог трећег лица**, а чланом 69. је утврђено **време на које се извршење одлаже**.

Према одредбама члана 66. Предлога извршење се **по правилу не може одложити** на предлог извршног дужника, а **изузетно** суд може дозволити одлагање ако за то постоје **нарочито оправдани разлози**, у ком случају ценећи све околности конкретног случаја одлагање **може условити полагањем јемства** (ст. 1, 2. и 3). Време за које се одлагање дозвољава у овом случају **не може бити дуже од 90 дана** (члан 69. став 3).

Дужник који је од стране суда **упућен на парнични** или други **поступак** ради утврђивања чињенице која се односи на само потраживање, а међу странкама је спорна, **има право да поднесе предлог за одлагање**, а суд ће у том случају **одложити извршење до окончања парничног или другог поступка**, под условом да у року од 3 дана од дана достављања решења положи **јемство** у висини потраживања

7. Из решења Врховног суда Србије, Пзз. 65/2001 од 21. новембра 2001. године

(члан 67. став 1. и члан 69. став 4.). Износ јемства, ако се тражи одлагање извршења неновчаног потраживања утврђује суд према свим околностима случаја (члан 67. став 2.). Одредбом члана 67. став 3. као и аналогном одредбом члан 66. став 4, према којима подношење предлога за одлагање извршења и улагање жалбе на решење којим је тај предлог одбијен, **не спречава даље спровођење извршења** у случају одлагања извршења из нарочито оправданих разлога, као и у случају упућивања на парницу или други поступак, спречиће одлагање извршења због самог подношења предлога и за време трајања поступка по жалби на решење о одбијању тог предлога. То ће утицати на одвраћање дужника од подношења предлога за одлагање, ако нема оправдане разлоге за његово прихватање.

8. Одлагање извршења на предлог трећег лица

Према члану 68. Предлога трећем лицу се може дозволити одлагање извршења, али само под условом да је **упућен од стране суда на парницу** ради проглашења да је извршење на одређеном предмету недопуштено, и ако суд оцени да би спровођењем извршења **треће лице претрпело знатнију штету**. Одлагање извршења суд **може условити полагањем јемства**, а ако је дозвољено одлагање извршења неновчаног потраживања висина јемства се одређују према свим околностима конкретног случаја. Одлагање се може дозволити **најдуже до окончања парничног поступка** који је треће лице покренуло по упуту суда (члан 69. став 6. Предлога).

9. Издајање новчаних средстава која се воде на рачуну у извршног дужника у случају одлагања извршења

Увођење могућности одлагања извршења на предлог дужника или трећег лица, као и враћање права на подношење захтева за одлагање односно прекид извршења **јавном тужиоцу** односно државном тужиоцу, захтевало је и уношење важећег става у одредбу закона, која регулише **редослед наплате** на новчаним средствима која се воде на рачуну извршног дужника код банке. Стога је ставом 5. члана 193. Предлога прописано да ако је извршење одложено, **одговарајући износ средстава се издаја ради задржавања реда наплате потраживања**, осим ако је одлагање извршено на предлог извршног повериоца.

10. Одлагање извршења по захтеву јавног, односно државног тужиоца

По мишљењу правне теорије, озбиљну критику треба да претрпи и решење из члана 263. важећег Закона о извршном поступку, да се у извршном поступку неће примењивати одредбе других закона које се односе на прекид и одлагање извршења. Ово решење усмерено је на, често злоупотребљавану, праксу републичког и

савезног јавног тужилаштва, да у складу са законима који регулишу њихов рад, захтевају прекид извршног поступка. По мишљењу правне теорије, овај проблем мора се решити **укидањем права тужилаца да интервенишу у извршном поступку** (па чак и у парничном), јер је то реликт совјетског правног система, који је уграђен у наш правни систем, а који у модерним грађанским правним системима не постоји, а не да у Закону о извршном поступку постоји норма која дерогира примену одредаба других закона, јер постоје и други закони, сем ових о надлежности јавног тужиоца, који помињу обуставу или прекид извршења, па, у пракси постоје недоумице око примене члана 263. важећег Закона о извршном поступку и у другим случајевима.⁸⁾

Сматрамо да би ваљало **изменити** одредбу члана 263. важећег Закона о извршном поступку у коме је прописано да се **одредбе других закона** које се односе на захтев за одлагање и прекид извршења **неће примењивати у извршном поступку**, тако што би се начинио изузетак када је у питању **захтев за заштиту законитости државног тужиоца**, те би у случају подизања таквог ванредног правног средства било дозвољено одлагање извршења на захтев јавног тужиоца.

Наиме, према одредбама члана 14. ранијег Закона о јавном тужилаштву⁹⁾ када јавни тужилац нађе да због повреде закона има основа да употреби ванредно правно средство против правоснажне одлуке, може да **захтева да се одложи** односно прекине **извршење** те одлуке. Али, за разлику од решења из члана 14. ранијег Закона о јавном тужилаштву, према коме је одлагање извршења **обавезно**, сматрамо да би предложеним изменама одлуку о одлагању извршења **ваљало препустити суду**. Дакле, одлагање извршења би било факултативно, уколико суд **оцени да су испуњени одређени законски услови** за одлагање (које такође треба прописати) а не облигаторно. Предложена измена заснива се на чињеници да у пракси постоји мали број случајева улагања захтева за заштиту законитости, али да у случају улагања оваквих ванредних правних средстава иста у великом проценту бивају уважена.

Такво становиште о факултативном одлагању извршења прихваћено је у одредбама чл. 17. и 18. новог Закона о јавном тужилаштву¹⁰⁾, којима је регулисан захтев за одлагање и прекид извршења, као и последице усвајања захтева.

Према одредбама члана 17. новог Закона о јавном тужилаштву, кад сматра да постоје разлози да се ванредним правним средством побија одлука донета у судском или другом поступку, јавни тужилац **може захтевати одлагање** или прекид извршења одлуке. Захтев се подноси органу који допушта извршење одлуке, а ако је извршење почело - органу који га спроводи. Према одредби члана 18, **ако захтев јавног тужиоца буде усвојен**, одлагање или прекид извршења **траје до доношења одлуке** о ванредном правном средству јавног тужиоца. Одлука о одлагању или

8. Кордић Ј., «Проблеми у примени Закона о извршном поступку од 30. јуна 2000. године», Билтен судске праксе Врховног суда Србије бр. 3/2002, стр. 251.

9. "Службени гласник РС", бр. 43/91, 71/92

10. "Службени гласник РС", бр. 63/2001, 42/2002

прекиду извршења **престаје да важи** ако јавни тужилац у року од тридесет дана од њеног пријема **не изјави ванредно правно средство**.

11. Поступање по захтеву јавног, односно државног тужиоца за прекид, односно одлагање извршења

Нови Закон о извршном поступку поново уводи институт одлагања, односно прекида извршења по захтеву јавног тужиоца, а ближе регулише и начин и рокове поступања по захтеву јавног, односно државног тужиоца за прекид, односно одлагање извршења.

У образложењу Предлога закона наводи се да је законима о јавном, односно државном тужиоцу утврђено његово **овлашћење да поднесе захтев за одлагање** односно **прекид извршења** када оцени да има основа да поднесе **захтев за заштиту законитости**. Међутим, тим законима нису прописани **рокови** у којима је суд **дужан доставити спис** државном, односно јавном тужиоцу, нити рокови у којима је јавни односно државни тужилац дужан спис узет поводом захтева за заштиту законитости **вратити суду**, како би суд могао наставити поступак. Стога је због предугог задржавања списа врло често долазило до неоправданог одуговлачења поступка.

Чланом 278. Предлога закона утврђен **је рок од три дана** у којем је суд дужан на тражење јавног односно државног тужиоца **доставити спис**, а чланом 279. **рок од 15 дана за поврат списа** суду и обавештавања суда од стране јавног односно државног тужиоца о томе да ли ће користити правно средство.

Чланом 280. прописано је да ће **одлагање извршења** по захтеву јавног односно државног тужиоца, због улагања правног средства **трајати до доношења одлуке по правном средству**.

Чланом 281. став 1. прописано је да ће се прекинуто односно одложено извршење **наставити** одмах по доношењу одлуке којом је **правно средство одбијено**, о чему суд може бити обавештен од стране извршног повериоца, извршног дужника или јавног односно државног тужиоца. Према ставу 2. овог члана уколико извршна исправа по правном средству јавног односно државног тужиоца буде правоснажно укинута, преиначена, поништена или стављена ван снага или решење о извршењу буде правоснажно укинута или преиначено, извршни дужник или треће лице могу на основу тога поднети **предлог за противизвршење** у смислу одредби члана 61. овог закона.

12. Настављање одложеног извршења

Увођење могућности одлагања извршења на предлог извршног дужника или трећег лица, као и **брисање одредбе члана 263. важећег закона**, по којој се извршење није могло прекинути ни одложити на захтев **јавног тужиоца**, односно државног тужиоца захтева одговарајуће измене у члану 61. важећег закона који регулише настављање одложеног извршења. Стога су чланом 70. став 2. Предлога про-

писани услови под којим суд на предлог повериоца може наставити извршење и **пре истека рока на који је одложено**. Прописани су услови за наставак одложеног извршења и то: ако поверилац учини вероватним да су **престали разлози за одлагање**, или ако **положи јемство**.

Ти услови неће се захтевати ако је поверилац сам предложио одлагање извршења, већ ће суд дозволити извршење ако дужник не изнесе разлоге који оправдавају његово противљење настављању извршења.

13. Противизвршење и наплата затезне камате

У поступак противизвршења регулисан чл. 55. до 58. важећег закона, уносе се **значајне новине** у односу на постојећа решења. **Дужнику и трећем лицу** је омогућено да траже противизвршење ако правноснажном судском одлуком **докажу да је извршење недопуштено**. (члан 61. став 1. тачка 4. и став 2. Предлога).

Почетак тока **објективног рока** за покретање поступка противизвршења је по ставу 3. члана 61. Предлога **везан за окончања поступака** у којима се доносе одлуке на основу којих се може тражити противизвршење. (став 1. тач. 1, 3 и 4), односно за тренутак измирења обавезе, (став 1. тачка 2). Тиме је омогућено да дужник у оквиру тако рачунатог објективног рока, **искористи субјективни рок од 30 дана** који се рачуна **од дана сазнања** за разлоге противизвршења.

Дужник до сада, врло често, због дугог трајања поступка у коме се доносе одлуке које представљају основ за противизвршење није могао користити субјективни рок. Ова измена је нарочито важна ако се има у виду да је извршни поступак хитан, да се извршење посебно на неким средствима извршења релативно брзо спроведе, а да парнични поступак у којем се одлучује о недопуштености извршења или о укидању, преиначењу, поништају или стављању ван снаге извршне исправе траје и по неколико година.

Решењима датим у Предлогу закона, а нарочито могућношћу покретања парничног или другог поступка **од стране дужника** по упуту суда, **и без упућивања**, ради **проглашења да је извршење недопуштено**, могућношћу покретања парничног поступка **од стране трећег лица** по упуту суда, или **без упућивања**, ради утврђења да је **извршење на одређеном предмету недопуштено**, утврђивања права на покретање **поступка противизвршења** за дужника или треће лице - ако правноснажном судском одлуком докаже да је извршење недопуштено, **рачунања почетка објективног рока** не од дана окончања извршног поступка, већ **од дана окончања поступка у којима је донесена одлука која представља основ за противизвршење** или извршена радња која је разлог за противизвршење, **проширују се могућности коришћења института противизвршења**.

Будући да се у поступку противизвршења дужнику или трећем лицу на далеко бржи и ефикаснији начин враћа оно што им је у извршном поступку неоправдано одузето, него вођењем парничног поступка **по тужби ради неоснованог обogaћења**, који би морали покренути да не постоји овај институт у извршном поступку,

измене учињене у регулисању противизвршења, по мишљењу предлагача новог закона, афирмишу **принцип правичности**, као један од основних принципа сваког судског поступка.

Афирмација тог принципа постиже се и сасвим новом одредбом у члану 62. став 4. Предлога закона, која ради заштите реалне вредности одузетих новчаних средстава даје дужнику односно трећем лицу право да тражи **наплату затезне камате** по прописаној стопи од дана спровођења извршења до дана поврата средстава.

14. Достављање

У члану 7. важећег Закона о извршном поступку прописано је да се по **правилма о личном достављању** из Закона о парничном поступку доставља **само решење по предлогу за извршење и решење по приговору** на решење о извршењу, и то на подручју суда преко лица запосленог у суду, док се сва остала достављања врше преко огласне табле суда. У пракси су се појавиле одређене примедбе на ово законско решење када је у питању достављање јавном правобранилаштву, па би у Закон о извршном поступку ваљало инкорпорисати правило из члана 11. Закона о јавном правобранилаштву¹¹⁾ да судови у стварима у којима је предвиђено заступање од стране Републичког јавног правобранилаштва **достављају сва писмена непосредно Републичком јавном правобранилаштву**. Исто би важило за Савезно јавно правобранилаштво, као и за општинска правобранилаштва.

Када је у питању обавеза вршења достављања преко лица запосленог у суду, сматрамо да је та норма престога, јер у појединим судовима има мали број запослених, па би ваљало увести могућност личног достављања преко поште, на основу повереног јавног овлашћења.

Наведене проблеме уочио је и предлагач новог Закона о извршном поступку. Начин достављања у извршном поступку уређен чланом 7. важећег закона и поред тога што је знатно утицао на скраћивање извршног поступка и онемогућавао избегавање достављања од стране дужника, по мишљењу предлагача новог закона, показао се битно **мањкавим**, јер је ускраћивао **право дужнику** да буде **лично обавештен** о другим важним одлукама (осим решења по предлогу за извршење и по приговору на решење о извршењу) по којима би могао тражити **заштиту својих права** и интереса.

Исто се односило и на **повериоца** и **државни орган** ако учествује у поступку, тако да су странке и учесници у поступку по овој одредби закона били дужни да се о даљем току поступка **информишу преко огласне табле** суда.

Прописивањем у члану 7. Предлога да ће се **достављање** у извршном поступку вршити **сходном применом одредаба** Закона о парничном поступку, а тек ако тако покушано **остане неуспешно**, извршиће се **истицањем на огласној табли суда**, пружајући

11. "Службени гласник РС", бр. 43/91

жена је могућност странкама и учесницима у поступку да на поуздан начин буду обавештени о току извршног поступка, а истовремено је **отклоњена могућност одуговлачења поступка** избегавањем достављања.

15. Предлог за измену одредаба Закона о извршном поступку о извршењу на основу веродостојне исправе

Поред измена предложених приликом разматрања појединих спорних теоријских и практичних питања, као и измена које су инкорпорисане у Предлог новог Закона о извршном поступку, сматрамо да би у циљу **повећања ефикасности** остваривања и заштите имовинских права **привредних субјеката** у важећи Закон о извршном поступку¹²⁾ ваљало инкорпорисати и следећа решења и новине која се углавном тичу **извршења на основу веродостојне исправе**.

У члану 22. став 1. важећег Закона о извршном поступку прописано је да је веродостојна исправа, у смислу овог закона, фактура, меница и чек са протестом и повратним рачуном кад је то потребно за заснивање потраживања, јавна исправа, извод из оверених пословних књига, исправа сачињена у законом прописаној форми, по закону оверена приватна исправа и исправа која по посебним прописима има значај јавне исправе. Фактуром се сматра и обрачун камате. Сматрамо да **круг веродостојних исправа** треба **проширити** и то навођењем и: банкарске гаранције “без приговора”, неопозивог документарног акредитива, као и “сваке исправе на којој је дужник својим потписом или печатом **потврдио висину и доспелост своје новчане обавезе**” (нпр. оверена привремена или окончана ситуација код уговора о грађењу).

У члану 54. став 4. важећег Закона о извршном поступку прописано је да кад је **решење** о извршењу на основу веродостојне исправе донесено на основу **менице** и **чека** са протестом и повратним рачуном, ако су они потребни за заснивање захтева, **поступак по приговору дужника** наставиће се **као по приговору против решења о извршењу донесеног на основу извршне исправе**. Сличну одредбу има и Предлог новог Закона о извршном поступку у члану 56. став 5. а једина разлика односи се на жалбу, која се као правни лек уводи уместо приговора против решења на основу извршне исправе.

Дакле, у суштини закон је меници и чеку **дао својство извршне исправе**. Слично својство би, по нашем мишљењу, на неки начин ваљало дати још неким веродостојним исправама као што су нпр. банкарска гаранција “без приговора”, неопозиви документарни акредитив, као и исправа на којој је дужник својим потписом или печатом потврдио висину и доспелост своје новчане обавезе (нпр. оверена привремена или окончана ситуација код уговора о грађењу), с тим што би у случају таквих исправа ваљало прописати да се дужник упућује на парницу ради утврђења недопустивости извршења по таквим веродостојним исправама (а таква парни-

12. "Службени лист СРЈ" бр. 28/2000

ца не би одлагала извршење). На овај начин **процесна ситуација преокренула би се у корист повериоца** који је уредно испунио своје обавезе (испоручио робу, извршио услугу и сл.) а **извршни дужник** би био тај који би морао да преузме **улогу тужиоца** у парници за недопустивост извршења (са свим што таква улога носи - нпр. терет доказивања, предујмљивање трошкова вештачења и сл.).

У парници поводом приговора против извршења на основу веродостојне исправе ваљало би прописати да **није дозвољено** објективно ни субјективно **преиначење тужбе** (већ би се расправљало само о захтеву, односно обавези из решења о извршењу на основу веродостојне исправе). С друге стране, ваљало би **забрани**ти **истицање компензационог приговора и компензационе противтужбе** у таквим парницама, што би такође допринело повећању ефикасности поступка.

Такође, ваљало би **изричито прописати да се и редовна тужба одбацује**, уколико тужилац на основу доказа којим располаже, може да тражи извршење на основу веродостојне исправе, јер је такав став прихваћен и у досадашњој судској пракси, али уз повремена одступања.

Закључна разматрања

У раду су приказане најзначајније **новине у предлогу новог Закона о извршном поступку**, а дат је и критички осврт на поједина решења уграђена у важећи Закон о извршном поступку ("Службени лист СРЈ" бр. 28/2000). Анализирани су проблеми уочени кроз практичну примену Закона о извршном поступку од стране надлежних судова.

Такође, на основу научних достигнућа, мишљења правне теорије и резултата и закључака добијених анализом актуелне судске праксе дати су и предлози измена Закона о извршном поступку, у циљу **повећања ефикасности** остваривања и заштите имовинских права **привредних субјеката**, које се углавном тичу **извршења на основу веродостојне исправе**.

Доношењем позитивног Закона о извршном поступку доста је учињено на плану изједначавања положаја повериоца и дужника иако струка није увек била задовољна, а пракса је то доказала, квалитетом номотехничког приступа у решавању појединих проблема.

Зато се и може са основом констатовати да је, бар понекад, боље вратити се и на нека "стара" решења, уколико су се иста показала добрим у пракси, него изналазити нова, радикална решења, која не могу да заживе.

Само успешно и паметно, правнотехнички исправно, прожимање теорије и праксе, може да поспеши и убрза тако значајан завршни поступак у праву, као што је то извршни поступак, пружајући притом, пуну гаранцију у заштити свих Уставом и законом предвиђених људских права и права правних лица.

Miroslav Vrhovsek, Ph.D.
President of the Federal Court
Vladimir Kozar,
Commercial Court in Belgrade, Judge

The New Executive Proceeding Draft and Enforcement Difficulties of the Existing One

Summary

*The most important **novelties** in a proposal of a new **Law on Enforcement Procedure** have been presented in this work, as well as critical look at some solutions which are incorporated in current **Law on Enforcement Procedure** ("Official Gazette of FRY", no. 28/2000). Problems, recognized through the practical implementation of the **Law on Enforcement Procedure** by competent courts, have been analyzed, and in some cases it is underlined **different performance of courts** in equal legal situations, that is **unequality of judicial practice** with regard to some very important matters.*

*Moreover, according to scientific achievements, legal theories and solutions and conclusions obtained by analyzing actual judicial practice, new proposals how to change the **Law on Enforcement Procedure** have been presented, in order to **improve efficiency** of exercising and protecting property rights of **commercial entities**, which are usually in relation to the process of **enforcement based on verified document**.*

*By passing a new **Law on Enforcement Procedure**, a lot have been made in order to equalize the position of creditors and debtors, even though the profession has not been always satisfied, and the practice has proven that by the quality of nomotechnical approach in solving problems.*

That is why one could argue that, maybe sometimes, it is better to stick to "old" solutions if they have proven as good in practice, then to invent new, radical solutions, which could not live long.

Only successful and smart, legally rightful combining of theory and practice, can improve an important procedure such as enforcement procedure, with guaranties in protecting human rights and rights of legal entities prescribed by the Constitution and law.

***Key words:** Law on executive procedure; Draft law on executive procedure; Appeal as unlawful and legal remedy at law; Debtor's plea; Suspension of execution.*