

Др Никола БОДИРОГА

ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду

ПОЛОЖАЈ ЈАВНОГ ИЗВРШИТЕЉА У НОВОМ ЗАКОНУ О ИЗВРШЕЊУ И ОБЕЗБЕЂЕЊУ*

Резиме

Крајем 2015. године усвојен је нови Закон о извршењу и обезбеђењу који у највећем делу својих одредби ступа на снагу 01. јула 2016. године. Рачунајући од 2000. године ради се о четвртом закону којим се уређује извршење и обезбеђење, што указује на неостваривање циљева пројектованих приликом усвајања претходних закона као и на одсуство свести о потребном степену правне сигурности који се не може постићи честим изменама закона којима се уређује грађански судски поступак. Законска решења чије се ступање на снагу ускоро очекује, доносе бројне новине, а свакако једна од најзначајних, односи се на положај јавних извршитеља, односно на њихову улогу у поступку извршења и обезбеђења. Након четири године престаје да постоји паралелни колосек у спровођењу извршења. Извршни повериоци неће више имати право избора између спровођења извршења преко јавних извршитеља и спровођења извршења путем судских извршитеља. Осим неколико изузетака, јавни извршитељи преузимају целокупно спровођење извршења, што се одразило на поштивање услова за њихово именоване и на њихову појачану одговорност. У раду анализирамо позицију јавног извршитеља из угла новоусвојених законских решења.

Кључне речи: *јавни извршитељ, услови за именоване, непристрасност, дисциплинска одговорност, судска контрола.*

* Рад је настао у оквиру пројекта „Идентитетски преображај Србије“ који се реализује на Правном факултету у Београду.

I Уводна разматрања

Први извршитељи су почели са радом 01. јуна 2012. године, али њиховим увођењем у наш извршни поступак није престао да постоји ранији систем извршења путем судских извршитеља. Са изузетком наплате потраживања за извршене комуналне и сродне услуге (искључива надлежност извршитеља за одређивање и за спровођење извршења) и извршења ради предаје и одузимања детета и враћања радника на рад (искључива надлежност суда за одређивање и спровођење извршења), код свих других средстава извршења, суд је одређивао извршење, а начин спровођења извршења је зависио искључиво од воље извршног повериоца. Извршни поверилац је, већ у предлогу за извршење, био дужан да се определи да ли жели да извршење спроведе суд или извршитељ. Овакво законско решење је требало да покаже који је од два система бољи, након чега би се трајно прешло на тај систем.

Закон о извршењу и обезбеђењу¹ који је усвојен крајем 2015. године, а чије се ступање на снагу очекује 01. јула 2016. године је извршио избор. Код највећег броја средстава извршења предвиђа се искључива надлежност јавног извршитеља за спровођење извршења.² Надлежност суда за спровођење извршења постоји код појединих средстава извршења и та надлежност је такође искључива. Суд је искључиво надлежан за спровођење извршења заједничке продаје непокретности и покретних ствари, извршење чињења, нечињења или трпљења и извршење извршних исправа у вези с породичним односима и враћањем запосленог на рад (чл. 4, ст. 1 ЗИО). Јавни извршитељи јесу искључиво надлежни за спровођење извршења 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 (чл. 4, ст. 2 ЗИО).

Уместо конкурентне надлежности суда и јавног извршитеља за спровођење извршења сада постоји домен искључиве надлежности суда и домен искључиве надлежности јавног извршитеља. Исто је и са одређивањем извршења, тј. са одлучивањем о предлогу за извршење. Одлучивање о предлогу за извршење је остало у искључивој надлежности суда, са изузетком извршења ради наплате потраживања за извршене кому-

1 Закон о извршењу и обезбеђењу – ЗИО, *Службени гласник РС*, бр. 106/15.

2 Реч је наставку тенденције која је присутна и упоредном праву, а која се назива „дејудикација извршења“. Вид. Арсен Јаневски, „Dejudicialization of Enforcement Function: Comparative Legal Study“, *Civil Law Forum for South East Europe, Collection of Studies and analyses, Third Regional Conference*, Тирана, 2013, 401-409.

налне и сродне услуге. О предлогу за извршење на основу извршне или веродостојне исправе и предлогу за обезбеђење одлучује суд (чл. 3, ст. 2 ЗИО). О предлогу за извршење на основу веродостојне исправе ради намирења новчаног потраживања насталог из комуналних услуга и сродних делатности одлучује јавни извршитељ (чл. 3, ст. 3 ЗИО).

Када је реч о одређивању извршења, тј. расподели надлежности између суда и јавног извршитеља у фази одређивања извршења, ЗИО не доноси ништа ново. До проширења надлежности јавних извршитеља за спровођење извршења дошло је након скоро четири године постојања паралелног колосека за спровођење извршења. Опредељивање за спровођење извршења путем јавних извршитеља (уз постојање горе наведених изузетака) изражава став законодавца о већој ефикасности тог система.³ Нова улога јавног извршитеља у поступку извршења и обезбеђења нужно се одразила на измене у свеукупном законском регулисању овог органа извршног поступка.

II О појму и условима за именовање јавног извршитеља

У законским одредбама се сада говори о „јавном извршитељу“. Претходни закон је употребљавао термин „извршитељ“, док се у јавности одомаћио назив „приватни извршитељ“. Јавни извршитељ је примеренији назив, јер се ради о лицима којима су поверена јавна овлашћења, тј. вршење оних функција која су пре увођења јавних извршитеља припадала суду. Било би боље да су одредбе којима се уређује положај јавних извршитеља нашле своје место у посебном закону, уместо да се налазе у једном процесном закону. Овако ЗИО поред процесних норми садржи и норме које се односе на организацију, надлежности и функционисање јавних извршитеља. 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 (чл. 1 ЗИО). У законским одредбама које садрже значење појединих израза (чл. 2 ЗИО) није дата дефиниција јавног извршитеља, него се у посебном, седмом делу ЗИО који носи наслов „Јавни извршитељи“ налази чл. 468 према коме јавни извршитељ врши јавна овлашћења која су му поверена овим или другим законом (чл. 468, ст. 1 ЗИО).

3 Након више од две године примене система паралелног колосека у спровођењу извршења, истраживања су показала предности извршења путем јавних извршитеља. Вид. Jos Uitdehaag *et al.*, *Свеобухватна анализа система извршења у Србији*, Београд, 2014, 332-346.

Пошто су јавна овлашћења која се јавним извршитељима поверавају овим, али и другим законима шира него раније, то је законодавац сматрао да проширење надлежности захтева и додатне стручне квалификације. За јавног извршитеља може да се именује пословно способан држављанин Републике Србије који испуњава следеће услове: 1) дипломирао је на правном факултету и има положен испит за јавног извршитеља и правосудни испит; 2) завршио је почетну обуку и има најмање две године радног искуства на пословима правне струке после положеног правосудног испита; 3) достојан је за делатност јавног извршитеља; 4) над ортачким друштвом чији је ортак не води се стечајни поступак; 5) против њега се не води кривични поступак за кривично дело против правног саобраћаја или службене дужности, није осуђиван за кривично дело на безусловну казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини недостојним делатности јавног извршитеља (чл. 471, ст. 2 ЗИО). За јавног извршитеља не може да се именује лице које је разрешено дужности јавног извршитеља или јавног бележника, коме је изречена дисциплинска мера брисања из именика адвоката или је разрешено судијске функције или функције јавног тужиоца или заменика јавног тужиоца (чл. 471, ст. 3 ЗИО). Достојност за делатност јавног извршитеља утврђује се према општеприхваћеним моралним нормама и Етичком кодексу јавних извршитеља и стандардима професионалног понашања јавних извршитеља (чл. 471, ст. 4 ЗИО).

Оно што на први поглед пада у очи, јесте да јавни извршитељ и заменик јавног извршитеља морају имати положен правосудни испит. Како су пре ступања на снагу ЗИО, по ранијим прописима за јавне извршитеље и њихове заменике именовани многи дипломирани правници који нису имали положен правосудни испит, у прелазним и завршним одредбама законодавац је уредио и ту ситуацију. Извршитељи и заменици извршитеља именовани у складу са Законом о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 31/11, 99/11–др.закон, 109/13–УС, 55/14 и 139/14) настављају са радом (чл. 548, ст. 1 ЗИО). Извршитељи и заменици извршитеља који су именовани или буду именовани до 01. јула 2016. године дужни су да положе правосудни испит до 01. јануара 2018. године (чл. 548, ст. 2 ЗИО). Ако до 01. јануара 2018. године не положе правосудни испит, биће разрешени (чл. 548, ст. 3 ЗИО).

Када се упореде надлежности јавног извршитеља по новом и по претходном закону може се закључити да се највеће промене односе на фазу спровођења извршења. У поступку за наплату потраживања за извршене комуналне и сродне услуге никаквих промена нема. Јавни извр-

шитељ је био и остао искључиво надлежан како за одређивање, тако и за спровођење извршења. Код других средстава извршења, осим оних која су у искључивој надлежности суда, надлежност јавног извршитеља за спровођење извршења је искључива, тј. не зависи као раније од воље извршног повериоца. Снажнија надлежност јавног извршитеља постоји у фази спровођења извршења, а та промена се огледа најпре у томе што извршни поверилац више не може да бира између судског спровођења извршења и спровођења извршења путем јавног извршитеља. У фази спровођења извршења јавни извршитељ одлучује најчешће у форми закључка. Закључком се налаже предузимање извршних радњи и управља извршним поступком (чл. 23, ст. 4 ЗИО). Јавни извршитељ доноси и решења што раније није био случај. Јавни извршитељ пре свега доноси решење о извршењу на основу веродостојне исправе ради намирења потраживања насталог из комуналних услуга и сродних делатности (чл. 493, ст. 1, т. 1 ЗИО), а одлучује решењем у још неким ситуацијама: нпр. доношење решења о обустави поступка (чл. 129 ЗИО) или доношење решења о одлагању извршења (чл. 120–123 ЗИО).

Узимајући у обзир наведене промене које се манифестују пре свега у фази спровођења извршења, те при доношењу одлука о појединим захтевима о којима се раније одлучивало у форми закључка, поставља се питање да ли је увођење правосудног испита као и обавезе јавних извршитеља и њихових заменика именованих по ранијим прописима да полагају правосудни испит под претњом разрешења, било оправдано. Увођење правосудног испита за јавне извршитеље би имало смисла да је урађена анализа квалитета рада појединих јавних извршитеља која би показала значајну разлику у квалитету рада између оних јавних извршитеља који имају положен правосудни испит и оних који га нису полагали.

III Однос јавног извршитеља и странака извршног поступка

Јавни извршитељ није ни у каквом уговорном односу са странкама извршног поступка, већ он врши јавна овлашћења која су му поверена одредбама ЗИО или другог закона (чл. 468, ст. 1 ЗИО). Сама чињеница да јавни извршитељ обавља послове у области извршења и обезбеђења које је раније обављао суд, захтева његов непристрасан однос према извршном повериоцу и извршном дужнику. Обезбеђењу непристрасности органа који води поступак служи пре свега институт изузећа, али се непристрасност мора сагледати и у светлу начина избора јавног извршитеља који ће поступати у извршном поступку.