

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Република Србија, поред осталог, уређује и поступак пред судовима (члан 97. тачка 2. Устава). Извршни поступак је судски поступак, његов основни предмет је принудно намирење потраживања извршног повериоца пред судом. Исто важи и када извршење спроводи јавни извршитељ, будући да решење о извршењу и онда доноси суд, који решава и о правном леку против њега.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Важећи Закон о извршењу и обезбеђењу усвојен је 2011. и мењан два пута. Увео је битну новину. Осим судских извршитеља, за спровођење извршења постали су надлежни и извршитељи, као лица од јавног поверења и имаоци јавних овлашћења, које именује (и разрешава) министар правде. Статус извршитеља уређен је Законом о извршењу и обезбеђењу, који, зато, садржи три групе одредаба: а) процесне, којима се уређује поступак извршења и обезбеђења, б) материјалноправне, којима се уређују промене у сфери материјалног права које настају у поступку извршења и в) статусне, које се баве положајем извршитеља.

Норме о положају извршитеља најјасније су и донеле су најмање недоумица у примени закона. Упркос томе, суштински је остало нејасно шта извршитељи заправо јесу, шта је све њихова надлежност. Разлог је у томе што процесне одредбе закона нису прецизно уредиле овлашћења извршитеља у извршном поступку и поступку обезбеђења, њихов однос према суду, правна средства против аката које доносе, однос са извршним повериоцем и извршним дужником итд. Због празнина у процесном делу, закон је омогућио „трку” за надлежношћу у којој су се судови углавном повлачили пред извршитељима. Извршитељи доносе закључке, као акте којима се управља поступком (па и у случају кад кад акт нема природу управљања поступком), па зато против њих није дозвољен приговор. Судска контрола рада извршитеља не постоји. Против судских решења може да се изјави само приговор, о коме решава суд који је донео решење (тачније, трочлано веће суда). Приговор је могућ само када је то законом изричито дозвољено. Контрола најважнијих судских аката донетих у извршном поступку (пре свега решења о извршењу и решења о обустави поступка) и поступку обезбеђења свршава се на нивоу општинских и привредних судова. Ни у есенцијалним питањима није могуће

уједначити пракса на нивоу виших судова, односно Привредног апелационог суда. Неки судски акти који су акти супстанцијалног извршног права, којима се он функционално креће напред, преименовани су из решења у закључке, да би се спречила могућност њиховог побијања правним лековима.

Важећи Закон о извршењу и обезбеђењу покушао је да убрза поступак извршења и обезбеђења. Остваривању ове легитимне и сврсисходне намере, уосталом, служи и успостављање извршитеља, као нове правосудне професије у правном систему Србије. Методологија убрзавања поступка је, међутим, спорна. Низ општих института (који нису својствени само извршном поступку) уклоњен је из закона: жалба, одлагање извршног поступка, вештачење.... Потом, нормативно уређење неких веома битних института је скраћено, па су постали нејасни (приговор против решења о извршењу, приговор трећег лица, решење о извршењу на основу веродостојне исправе, противизвршење, природа мера обезбеђења, начини стицања заложног права на непокретностима итд). Такав метод убрзавања извршног поступка и поступка обезбеђења је једноставан, али проблематичан. Њиме се, зарад брзине, жртвује јасан ток поступка и изазива несигурност.

У извршном поступку, рецимо, више не постоји вештачење. Забрањено је. Извршитељи којима је брзина поступања онтолошка поставка процесног положаја, не ангажују вештаке. Судови, међутим, ангажују стручњаке које називају „стручна лица“ и која практично вештаче. Одлагање извршења је забрањено, али се уместо тога са поступком застаје увек кад према мишљењу судије или извршитеља за тиме постоји потреба. Одсуство законских правила и овде се показује као начин за увођење правне несигурности и неједнако поступање.

Према важећем Закону о извршењу и обезбеђењу странка нема право на жалбу, а само када је законом то изричито прописано дозвољен је приговор против првостепеног судског решења, о коме одлучује исти суд који је донео решење против кога је приговор изјављен. Тако су први и последњи пресудитељи постали основни и привредни судови. Правноснажност судских аката (решења) у извршном поступку и поступку обезбеђења завршава се на првостепеним судовима. То, практично значи да је, рецимо, када је реч о поступању по предлогу за извршење или обезбеђење (доношење привремене или претходне мере итд.) теоријски могуће да сваки основни суд (односно привредни суд) успостави своју судску праксу, различиту од осталих. Томе нарочито погодује и то што закон, понекад и у основним питањима процесног права, није јасан.

Извршитељи, пак, доносе само закључке. Против њихових закључка није могућ ни приговор, могућ је једино захтев за уклањање неправилности у поступку. Ово правно средство, које може да се изјави током спровођења извршења, и које познаје и наш први послератни Закон о извршном поступку из 1956, постао је универзални супститут жалбе. Замишљен као могућност да се нападне фактичка (извршна) радња суда или извршитеља, постао је једини законом јасно дозвољени пут којим извршни поверилац и извршни

дужник могу да изразе своје противљење одвијањем поступка. Уместо да се побијају само извршне (фактичке радње) њиме се у пракси побијају и решења и закључци суда, и закључци извршитеља. Неки судови то допуштају, неки не допуштају.

У Министарству правде основана је радна група која је имала задатак да преуреди норме Закона о извршењу и обезбеђењу којима се уређује положај извршитеља. Пре свега, требало је да се јасно разграниче области рада извршитеља у којима надзор над њима врши Министарство правде, од оних области рада извршитеља које надзире Комора извршитеља. Било је мишљења да нејасно разграничење надлежности спречава одговорност извршитеља. Потом, ваљало је прецизније и обимније уредити дисциплинску одговорност извршитеља, будући да она у пракси није била делотворна. Другим речима, радна група требало је да се позабави слабостима важећег закона у трећем сегменту, који уређује статус извршитеља. Но, убрзо се показало да фрагментарне измене закона нису довољне.

Јасна спознаја о статусу извршитеља, тиме и о облицима њихове одговорности, није могућа без прецизно дефинисане процесне улоге и овлашћења извршитеља. Неопходно је да се извршитељи ставе у прецизан процесни контекст, у уређену позицију наспрам суда и странака, да се недвосмислено уредe процесни односи на линији суд–извршитељ и процесни односи унутар троугла суд–странке–извршитељ, да се течно и тачно пропишу овлашћења извршитеља у различитим деловима извршног и поступка обезбеђења. Тек после те спознаје – која не може да се изведе из важећег закона – може бити говора о изменама норми о положају извршитеља и повећавању њихове надлежности. Њихов општи положај, њихова материјална одговорност, надзор над њиховим радом, дисциплинска и друга одговорност – зависе од положаја које имају у поступку извршења и поступку обезбеђења. Осим тога, важећи закон пренебрегао је процесну одговорност извршитеља, одговорност која наступа док извршни поступак (поступак обезбеђења) још траје, дајући примат ванпроцесној одговорности (оличеној у надзору над радом и дисциплинској одговорности) извршитеља. С тачке гледишта друштвене користи, као и из угла извршног дужника, много је важније да се могућност грешке сузбије у самом извршном поступку, него да се касније, кад је у извршном поступку све готово, о томе расправља у дисциплинском поступку. Дисциплинска одговорност је поствентивни и репресивни облик одговорности који не може да исправи пропусте у извршном поступку и поступку обезбеђења. Најефикаснији облик процесне контроле над радом извршитеља јесте жалба или приговор против његове одлуке, који се подносе суду и о којима суд и одлучује. Тиме се једновремено омогућава да извршитељ благовремено спозна да је погрешно применио закон и убудуће не понови грешку и да странка чији је правни лек усвојен благовремено добије сатисфакцију за пропуст извршитеља.

Тако је решено да се припреми нови закон, у коме би били детаљно реконструисани и реконституисани сви сегменти које уређује важећи закон: и процесни, и материјалноправни, и део о статусу извршитеља.

Стога су основне идеје новог закона: а) постићи компромис између брзине извршног поступка (пре свега оличене у деловању извршитеља) и уједначавања праксе судова (путем жалбе), б) проширити надлежност извршитеља (да би се задржала и повећала брзина извршног поступка), в) најважније акте извршитеља подвргнути правном леку, приговору о коме одлучује суд, чиме се и уједначава пракса извршитеља са подручја истог основног или привредног суда, г) преуредити општи део извршног поступка и учинити га прегледним и систематичним, д) постићи јасна решења која треба да избегну неспоразуме у пракси, ђ) решити питања о којима закон ћути, понекад од 1956, е) кауистички редиговати одредбе, како би се што више добило на правној сигурности.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

1. Обим закона

Законом се уређује поступак принудног извршења потраживања који се заснива на страним или домаћим извршним исправама или на веродостојним исправама; уређује се и поступак обезбеђења потраживања и, коначно, положај извршитеља (члан 1). Сврха извршног поступка јесте да се у њему што повољније и што брже намире извршни повериоци чија су потраживања одређена извршном исправом или су садржана у веродостојним исправама и која се њима и доказују. Начелно, сврха поступка обезбеђења јесте да се потраживање извршног повериоца, које се не доказује извршном или веродостојном исправом, обезбеди од могућег осујећења, да се „сачува” док правна снага потраживања не прерасте у снагу извршне исправе којом се оно досуђује да би се, потом, спровео поступак принудног извршења. Коначно, одредбе о извршитељима састављене су из целина којима се уређују услови за стицање својства извршитеља, почетак делатности извршитеља (после именовања од министра правде), овлашћења и обавезе извршитеља, престанак његове делатности, комора извршитеља (као репрезентативан орган који чине сви извршитељи из Србије), надзор над радом јавних извршитеља (Министарства правде и коморе извршитеља) и дисциплински поступак који се води против јавних извршитеља.

Основне категорије – У „Основним одредбама” закона дефинишу се покретање и вођење извршног поступка. Извршни поступак покреће се на предлог извршног повериоца; исто важи и за поступак обезбеђења. Иницијални акти су предлог за извршење, односно предлог за обезбеђење (тачније за одређену врсту обезбеђења) – члан 3. став 1.

Извршни поступак се покреће по службеној дужности (покреће га суд), само када је то одређено законом (члан 3. став 1. *in fine*). Рецимо, суд по службеној дужности покреће поступак извршења решења о новчаној казни, као споредне извршне исправе која може да настане у извршном поступку или поступку обезбеђења. Правило је да о предлогу за извршење или обезбеђење и о предлогу за извршење одлучује суд (члан 3. став 2), основни или привредни, тачније судија појединац унутар тих судова (члан 12. став 1). У поступку по правним лековима решава или веће од троје судија који је донео првостепену одлуку (код приговора) или веће од троје судија непосредно вишег суда (вишег суда или Привредног апелационог суда) – члан 12. став 2. О предлогу за извршење на основу веродостојне исправе ради намирања новчаног потраживања насталог из комуналних услуга и сродних делатности одлучује извршитељ (члан 3. став 3).

После доношења решења о извршењу или обезбеђењу, почиње други стадијум извршног поступка и поступка обезбеђења – спровођење извршења (члан 3. став 4). Јасно се издваја фундаментална подела извршног поступка на два дела: решавање о дозволи извршења (према старијој терминологији) и спровођење извршења на основу дозволе за извршење. Спровођење извршења почиње и пре правноснажности решења о извршењу на основу извршне или веродостојне исправе (члан 133. став 1) и најчешће се и окончава пре њихове правноснажности (члан 135. став 1).

Почетак закона уводи појмовни апарат који је битан за разумевање основних појмова извршног поступка и поступка обезбеђења и њихов хронолошки ток, почев од иницијалног акта па до окончања поступка извршења или обезбеђења.

2. Извршне исправе

Врсте извршних исправа уређене су на сличан начин као у важећем закону. То су: извршна судска одлука и судско поравнање, под условом да гласе на давање, чињење, нечињење или трпљење (врсте обавеза преузете су из Закона о облигационим односима); извршна одлука донета у прекршајном или управном поступку и управно поравнање који гласе на новчану обавезу ако посебним законом није друкчије одређено; извод из Регистра залогe и извод из Регистра финансијског лизинга; уговор о хипотеци и заложна изјава; план реорганизације у стечајном поступку; јавнобележнички записник о поравнању и јавнобележнички запис који има снагу извршне исправе (члан 41). Извршне исправе јесу и исправе које су другим законом одређене као извршне исправе (члан 41. став 1. тачка 8). Последњих десетак година увећава се бројност извршних исправа које по својој природи нису судске или управне одлуке, већ су или акти других, углавном недржавних субјеката, или изјаве воља странака. Садрже их посебни закони (Закон о раду, Закон о заштити права

на суђење у разумном року, Закон о мирном решавању спорова, Закон о хипотеци, Закон о финансијском лизингу), али и Закон о парничном поступку.

Уговор о хипотеци и заложна изјава (обе исправе предвиђене Законом о хипотеци) имају својство извршне исправе под условом да су закључени у облику који предвиђа Закон о хипотеци и да садрже одредбе које тај закон налаже (члан 41. став 2) и уписани у катастар непокретности као извршне вансудске хипотеке. Будући да је већ основним текстом Закона о хипотеци предвиђен посебан, вансудски начин намирења продајом хипотековане непокретности, поставило се питање односа вансудског намирења продајом хипотековане непокретности (предвиђеном Законом о хипотеци) и судског намирења продајом хипотековане непокретности, које се одвија према Закону о извршењу и обезбеђењу. Раздвојене су две ситуације. Прва, у којој само један хипотекарни поверилац располаже извршном вансудском хипотеком, када су пред њим две могућности: да изабере да ли ће покренути поступак вансудског намирења или поступак судског намирења (члан 20. став 1). Поступак вансудског намирења покренут је када се донесе решење о упису забележбе хипотекарне продаје, а поступак судског намирења када се суду поднесе предлог за извршење (члан 20. став 2). После тога, наставља се поступак који је поверилац изабрао. Ако поверилац после почетка вансудског намирења одлучи да покрене и поступак судског намирења (подношењем предлога за извршење), суд одбацује предлог за извршење (јер истовремено не могу да се воде оба поступка) – члан 20. став 3, па поверилац тада може покренути поступак судског намирења само ако претходно престане са поступком вансудског намирења. Друга ситуација постоји када различити повериоци истовремено и паралелно воде поступак вансудског и судског намирења на истој непокретности. Примењује се староримска максима *prior tempore, potior iure*. Када је решење о упису забележне хипотекарне продаје донето пре решења о извршењу, намирење се одвија према Закону о хипотеци (члан 21. став 1. реченица прва), а извршни поверилац има право да се намири из износа који се добије вансудском продајом хипотековане непокретности. Редослед његовог намирења одређује се сходно дану у коме је у извршном поступку стекао право на намирење (члан 21. став 1. реченица друга). Кад је редослед обрнут, тј. када је решење о извршењу донето пре решења о упису хипотекарне продаје, намирење се одвија судским путем, у извршном поступку (члан 21. став 3). При томе, хипотекарни повериоци задржавају редослед намирења који су стекли закључењем уговора о хипотеци, па је разумна претпоставка да ће се намирити пре извршног повериоца. Иначе, поступак вансудског намирења у том случају престаје тако што се забележба хипотекарне продаје по сили закона губи дејство (члан 21. став 3. *in fine*).

Судска одлука која је извршна исправу јесте пресуда, решење и друга одлука која је донета у поступку пред судом, арбитражним судом и судом части при привредној комори (члан 42. став 1). Управну одлуку, као извршну исправу, представља решење или

закључак донети у управном поступку (члан 42. став 2). Уређује се и наступање извршности судске и управне одлуке и судског и управног поравнања, пошто је извршност један од битних услова за доношење решења о извршењу. Извршност, барем код кондемпнаторних судских пресуда, наступа када истекне парнициони рок, тј. рок који је одређен у одлуци и у коме извршни дужник имао право да сам, без икаквог узнемиравања добровољно испуни своју обавезу која је одређена одлуком (члан 43). Извршна исправа је правни основ на коме се заснива предлог за извршење. Но, постоје и судске одлуке које се принудно извршавају пре него што стекну својство извршности, па и правноснажности. Тачније – оне постају извршне пре него што постану правноснажне. Реч је пре свега о оним одлукама за које је изричито предвиђено да жалба не задржава њихово извршење. Рецимо, у парничном поступку, по правилу, решења о кажњавању постају извршна пре него што бивају правноснажна, будући да жалба против њих не одлаже њихово извршење. Посебна парнична новост се огледа у могућности да се извесне првостепене одлуке изврше пре њихове правноснажности (члан 368. Закона о парничном поступку).

О предлогу за извршење одлучује суд (основни или привредни): он може предлог за извршење одбацити, одбити или усвојити. Одбацивање или одбијање предлога је на штету извршног повериоца, а усвајање је увек у његову корист. Суд у сва три случаја доноси решење (члан 23. став 2), од којих специфичан, јасно одређен назив има само решење којим се усваја предлог за извршење: то решење, та позитивна одлука, назива се решење о извршењу (члан 2. тачка 7) и служи као основ за даље вођење извршног поступка. Законом су одређени како садржина предлога за извршење (на основу извршне исправе – члан 59), тако и садржина решења о извршењу (члан 66). Решење о извршењу добија се жалбом (члан 73. став 1), а његова правноснажност није услов за почетак спровођења извршења (члан 133. став 1), ни за окончање извршења принудним намирењем извршног повериоца (члан 135. став 1), изузев у два случаја. Намирење извршног повериоца није могуће пре правноснажности решења о извршењу на основу извршне исправе само ако се новчано потраживање намирује продајом непокретности или покретне ствари (члан 135. став 2).

3. Предмети и средства извршења

Предмети и средства извршења исти су као у важећем закону (чл. 54. и 55), с тим што је додата могућност заједничке продаје непокретности и покретних ствари. Зависе од тога да ли се у извршном поступку остварује новчано или неновчано потраживање извршног повериоца и побројани су у закону.

Излажу се нека правила која важе само ако се извршење спроводи ради намирења новчаног потраживања. За извршење ради намирења новчаног потраживања, изузев у

једном случају (заједничка продаја непокретности и покретних ствари) – у новом закону искључиво су надлежни извршитељи (члан 4. став 2).

Правило је да је суд везан предлогом извршног повериоца при одређивању средства и предмета извршења ради намирења новчаног потраживања (члан 57. став 1). Од тога суд може да одступи ако се предложеним средством и предметом извршења потиरे начело сразмере (члан 56), и да одреди друго средство и предмет извршења од оног који је предложио извршни поверилац. Рецимо, извршни поверилац предложи да се ради намирења релативно малог новчаног потраживања прода кућа извршног дужника, иако извршни дужник има у својини покретну имовину која је подобна и довољно да се извршни поверилац намири. У том случају суд не би прихватио предлог извршног повериоца да се прода кућа, који је садржан у предлогу за извршење, већ би у решењу о извршењу одредио по службеној дужности намирење продајом покретних ствари.

Уређује се и случај у коме извршни поверилац означи у предлогу за извршење више средстава и предмета извршења која треба истовремено да се спроведу (члан 57). Суд онда има законску обавезу да у решењу о извршењу одреди само она средства и предмете који су довољни да се извршни поверилац намири (члан 57. став 2). Нешто друкчија ситуација је када извршни поверилац наведе у предлогу за извршење више средстава и предлога за извршење чија кумулација је евентуална (наредном средству и предмету извршења прибегава се ако претходно средство и претходни предмет нису били довољни да се извршни поверилац намири). У решењу о извршењу се наводе сва средства и сви предмети извршења, а извршитељ је овлашћен, али само на предлог извршног дужника, да касније ограничи извршење само на нека средства и предмете који су довољни да се извршни поверилац намири (члан 57. став 3). Ако се накнадно покаже да она нису довољна, извршитељ налаже да се извршење спроведе следећим средством и предметом извршења (члан 57. став 4).

До промене средства и предмета извршења који су одређени у решењу о извршењу долази најпре на предлог извршног повериоца, и под условом да средства и предмети који су садржани у решењу о извршењу нису довољни да се извршни поверилац намири; онда може доћи и до додавања новог средства и предмета поред оних који су већ одређени у решењу о извршењу (члан 58. став 1). А када су решењем о извршењу одређени средства и предмет извршења који претерано исцрпљују имовину извршног дужника, он може предложити извршитељу да донесу решење којим замењују средство или предмет извршења који су одређени у решењу о извршењу, али само ако су ново средство и предмет извршења довољни да се извршни поверилац намири (члан 58. став 2).

И нови закон садржи могућност да се донесе решење о извршењу, а да се у њему не одреде средства и предмет извршења (одређивање извршења на целој имовини извршног дужника) – члан 60. став 1. Имовину накнадно „открива” извршитељ. Такав предлог за извршење је дозвољен и суд га не одбацује због одсуства средства и предмета извршења,

већ доноси решење које не садржи средства и предмет (члан 60. став 3). Оно је мањкаво, неизвршиво и средство и предмет извршења морају да се што пре одреде. После идентификовања имовине извршног дужника извршитељ доноси закључак којим се одређују средства и предмет извршења (члан 66. став 2).

4. Врсте одлука у извршном поступку и поступку обезбеђења

Важећи закон предвиђа да суд доноси решења и закључке, а извршитељ само закључке. Закључци суда и извршитеља су акти којима се управља извршним поступком, с тим што извршитељ може доносити и закључке којима се одлучује у извршном поступку. Приговор је дозвољен само против решења (суда) и кад је та могућност законом одређена. Начелно, није могућ ни приговор против закључка (суда или извршитеља), иако је извршитељу дозвољено да у извршном поступку, путем закључка, доноси одлуке које по својој природи не представљају управљање поступком, већ сасвим јасно јесу акти којима се одлучује (рецимо закључак о трошковима поступка које је спровео извршитељ итд). Изузетак, најпре, представља закључак који суд или извршитељ доносе поводом захтева за отклањање неправилности у спровођењу извршења, када је против закључка дозвољен приговор, али и у једној процесној ситуацији која настаје у извршењу на заради извршног дужника. Суд доноси решење о извршењу на основу веродостојне исправе, а извршитељ доноси закључак о извршењу на основу веродостојне исправе која потиче из комуналних и „сличних” услуга. Није јасно зашто се две одлуке које имају исто правно дејство у једном случају називају решењем, а у другом случају закључком.

Решења – Нови закон настоји да прецизно уреди систем одлука у извршном поступку и правне лекове. И суд и извршитељ доносе, најпре, решења, чиме је у одређивању назива акта којим извршитељ одлучује предност дата правном дејству акта, на уштрб доносиоца (члан 23. став 1). Судска решења или решења извршитеља доносе се само ако је његово доношење предвиђено законом (члан 23. став 2. *in fine*). Ако закон не прописује да суд или извршитељ доносе решење, доносе закључке. Због тога што је конструисана претпоставка у корист закључка, у закону се обавезно наводи када се све доноси решење: без тога изричитог законског одређења случајева у којима се доноси решење, доносио би се закључак. Разлика између закључка и решења је битна: против решења дозвољен је приговор, а некад и жалба, а против закључка није. Сама решења могу да се поделе на више врста, али се на овом месту указује да извршитељ није надлежан да доноси сва решења која може да доноси и суд. Постоји једна круг решења чије је доношење у искључивој надлежности суда. Само суд може да донесе решење о извршењу на основу извршне исправе, решење о новчаној казни, решење о замени новчане казне у казну затвора, решење о захтеву за изузеће судије или извршитеља,

решење о предлогу за враћање у пређашње стање, решење о противизвршењу, решење о судским пеналима, решења која се доносе у поступку обезбеђења (о стицању заложног права или привременој и претходној мери) итд.

Закључци – Закључак је акт суда или извршитеља којим се управља поступком. Више није, као што је то случај у важећем закону, акт који има двоструку природу: и управљања поступком и доношења одлука (извршитеља). Против закључка зато није дозвољен правни лек (ни жалба ни приговор) – члан 24. став 5.

5. Правни лекови

Правна средства јесу жалба и приговор (правни лекови) – члан 24, захтев за отклањање неправилности у извршном поступку, противизвршење и оспоравање потраживања (у поступку продаје непокретних или покретних ствари ради намирења новчаног потраживања).

Жалба – Жалбу могу да поднесу само странке (извршни поверилац и извршни дужник, она је двострани правни лек (тј. правни лек који се доставља на одговор странци која није изјавила жалбу). Поступајући по жалби, суд доноси решење. То је решење увек је правноснажно, што значи да се више не може побијати нити жалбом, нити приговором (члан 27. став 1). Изузетак је решење о одбацивању жалбе, које може да се побија жалбом али једино ако га донесе првостепени суд. Против решења о одбацивању жалбе које донесе другостепени суд, правног лека нема. О жалби увек одлучује веће од троје судија другостепеног суда (вишег суда или Привредног апелационог суда).

Посебно тешко питање јесте у којим случајевима, тј. против којих решења суда дозволити жалбу. Жалба је деволутивни правни лек, о коме решава другостепени суда, што значи да је првостепени суд, после испитивања процесних претпоставки за жалбу, доставља другостепеном суду, што траје, који мериторно решава о жалби. Несумњиво је да жалбени поступак, на први поглед, због природе инстанционе надлежности, представља извесно успоравање поступка у односу на важећи закон, по коме жалба није дозвољена и, такође на први поглед, додатно оптерећује основне и више судове и привредне и Привредни апелациони суд. Новим законом жалба није дозвољена против свих решења које првостепени суд донесе у извршном поступку или поступку обезбеђења. Жалба је дозвољена у извршном поступку само против решења које је донето о предлогу за извршење на основу извршне исправе (члан 73. ст. 1. и 2), против решења о обустави извршног поступка (аргумент из члана 129. у вези с чланом 24. став 2), против решења које је донето о приговору на решење о извршењу на основу веродостојне исправе (члан 85. став 3) и против решења које је донето о предлогу за противизвршење (члан 117). У поступку обезбеђења жалба је дозвољена против решења које је донето о предлогу за

обезбеђење (члан 428. став 1) и решења којим се обуставља поступак обезбеђења (члан 429. став 1. *in fine*).

Жалба је израз тежње да се уједначи пракса основних судова и привредних судова и дозвољена је само против решења која су за странке и судове најбитнија. Има двоструки правно-политички циљ: да омогући странкама у поступку (извршном повериоцу и извршном дужнику) да о њиховим правила и обавезама, у најважнијим питањима, одлучује суд који је компетентнији од првостепеног суда: виши суд (кад се жалбом побија решење основног суда) или Привредни апелациони суд (кад се жалбом побија решење привредног суда). Други циљ је већ наведен: уједначавање судске праксе у најбитнијим питањима. Истина је да се, барем решење о извршењу на основу извршне исправе, као одлука којом се усваја предлог извршног повериоца, заснива на извршној исправи и на начелу формалног легалитета према коме се не може у извршном поступку одступити од извршне исправе. Најчешће се на томе заснивају ставови према којима против решења о извршењу на основу извршне исправе не треба дозволити жалбу, већ приговор, о коме одлучује суд који је решење донео; поред тога, о извршној исправи је већ одлучивано најчешће у когниционом (парничном), у њему су довољно коришћени правни лекови, укључујући и жалбу, она је правноснажна и извршна, што искључује потребу да се у извршном поступку поново дозвољава жалба. Пренебрегава се, при томе, да предмет жалбе на решење о извршењу на основу извршне исправе није извршна исправа, да се жалбом не побија законитост и правилност извршне исправе (у том случају жалба у извршном поступку супстанцијално би представљала ванредни правни лек у поступку из кога потиче извршна исправа!), већ да се жалбом побија дејственост извршне исправе. Другим речима, жалбом у извршном поступку побија се подобност да се на извршној исправи заснује принудно извршење, не и сама извршна исправа. Најтипичнији пример је испуњење потраживања извршног повериоца после настанка извршне исправе. Онда извршна исправа опстаје, законита и правилна, али више не постоје разлози за принудно извршење потраживања на које извршна исправа гласи. Правним леком се решење о извршењу на основу извршне исправе, поред већ знаних разлога прописних Законом о парничном поступку (примена материјалног права, непотпуно и погрешно утврђено чињенично стање, повреде поступка – члан 74), побија и из посебних разлога којима делују тако да спречавају извршење (већ поменути престанак обавезе из извршне исправе испуњењем, застарелост потраживања утврђеног извршном исправом, укидање или преиначење правноснажне извршне исправе, промена странака после правноснажности извршне исправе итд.) – члан 74. Углавном је реч о разлозима који су настали после извршне исправе и чија листа није мала. Та бројност и могућност различитог решавања истих или сличних питања која се постављају у пракси, јесте један од разлога због који се овим законом предвиђа жалба против решења о извршења, а не приговор као у важећем закону. У прилог интервенције вишег, инстанционог суда против решења о извршењу на

основу извршне исправе говори и нестабилност у којој се правосуђе Србије налази после неуспешне реформе судског система, али и због различитих и међусобно несагласних закона и других прописа. У нашем извршном праву постоје и извршне исправе које не потичу од судова и други извршних органа, њихов настанак није последица делатности државних органа, а њихов број је све већи. Тако, према Закону о хипотеци статус извршне исправе имају уговор о хипотеци и заложна изјава (под условом да садрже одређене састојке), према Закону о раду извршном исправом сматра се обрачун зараде и накнаде зараде које је послодавац дужан да исплати запосленом, према Закону о заложном праву на покретним стварима уписаним у регистар, статус извршне исправе има извод из Регистра залог, према Закону о заштити права на суђење у разумном року поравнање између Државног правобранилаштва и странке којој је досуђено новчано обештећење, извршну исправу представља, под одређеним условима, и споразум о решавању спорова посредовањем (Закон о посредовању у решавању спорова), затим јавнобележнички записник о поравнању и јавнобележнички запис итд. Постојање извршних исправа које нису одлуке судова или других органа отвара за собом низ питања која су спорна у пракси и налажу њено уједначавање путем жалбе.

У извршном поступку решења могу да доносе и судови и извршитељи (члан 23. став 1). Жалба се подноси само против једног решења извршитеља – решења извршитеља о обустави поступка – у свим осталим случајевима жалба се подноси против решења суда. Закон поставља претпоставку да је жалба дозвољена против сваког (практично судског) решења које се доноси у првом степену (члан 24. став 2). Претпоставка се обара на два начина (тако да се број жалби коначно своди на четири у извршном поступку и две у поступку обезбеђења). Најпре, тако што се законом изричито искључује жалба (члан 24. став 2): рецимо, жалба није дозвољена против решења о одбијању приговора трећег лица (члан 110. став 2), против решења којим је извршење одложено на предлог извршног повериоца пре почетка спровођења извршења (члан 120. став 1), против решења извршитеља којим је одлучио о оспоравању поднетом у поступку продаје непокретности ради намирења новчаног потраживања (члан 203. став 2. реченица друга). Други начин на који се искључује жалба јесте изричито прописивање приговора као правног лека против првостепеног решења (члан 24. став 2. *in fine*). Рецимо, против решења о изрицању новчане казне у извршном поступку (члан 131), решења о замени новчане казне у казну затвора (члан 132), решења о извршењу на основу веродостојне исправе (члан 85. став 2), решења о предлогу за одлагање извршења који је поднео извршни дужник или треће лице (члан 124. став 3), решења којим се одбацује или усваја приговор трећег лица (члан 110. став 1), решења које се доноси о предлогу за продужење трајања претходне или привремене мере (члан 429. став 3) итд. У тим случајевима већ сама могућност приговора искључује могућност жалбе. Отвара се питање да ли је против решења којим је одлучено о приговору дозвољена жалба? Одговор је потврдан само у једном случају: против

првостепеног решења које је суд донето по приговору против решења о извршењу на основу веродостојне исправе може да се изјави жалба – члан 24. став 4 (не и када је реч о тзв. решењима донетим на основу веродостојне исправе којим се намирују новчана потраживања из комуналних и сродних делатности). И на крају, када год се против једног решења изричито искључује жалба а изричито се не дозвољава приговор – решење не може да се побија ниједним правним леком. Рецимо, против решења о одбијању приговора трећег лица изричито је искључена жалба (члан 110. став 2), а пошто приговор није изричито дозвољен – произлази да оно не може да се побија ниједним правним леком. Или: ако престану разлози због којих је новчана казна изречена, суд може решењем наложити да се новчана казна снизи или не изврши; против тог решења нема места ни жалби ни приговору, јер је жалба изричито искључена (члан 132. став 5. реченица прва), а приговор није изричито дозвољен. Иначе, против закључка нису дозвољени ни жалба ни приговор.

Жалба скоро никада нема суспензивно дејство. Подношење жалбе не утиче на ток извршног поступка, он не застаје, не одлаже се, већ се наставља као да жалбе није било (члан 25. став 3). Само су четири изузетка од тога. Кад се изјави жалба на решење о противизвршењу којим се побија „обавезујући“ део решења, жалба има суспензивно дејство на део тог решења којим су одређени средство и предмет извршења, ако извршни поверилац уз жалбу приложи јемство једнако висини потраживања извршног дужника (члан 117. став 2), јер јој је сврха да спречи да дође до принудног извршења пре него што постане извесна обавеза извршног повериоца да врати оно што је добио извршењем. Потом, жалба одлаже извршења решења о извршењу на основу веродостојне исправе (члан 86. став 3). Коначно, жалба против решења о извршењу на основу извршне исправе која гласи на новчано потраживање на неки начин одлаже извршење решења о извршењу донетог на непокретности или покретној ствари, пошто оне не могу бити продате пре правноснажности решења.

Жалба не мора да доведе до умањења ефикасности поступања судова (посебно кад број дозвољених жалби није велики). Истина је да сама техника по којој се одвија жалбени поступак траје дуже него поступак по приговору. Међутим, кад се ствар сагледа са друкчијег гледишта, дугорочније, могућ је и друкчији закључак. Уједначавање судске праксе до које доводи поступак по жалби треба да олакша поступање првостепених суда и скрати поступак пред њима, дакле да рутинизује поступање првостепених и другостепених судова и потенцијално смањи жалбе у случајевима када је сасвим извесно да оне, с обзиром на праксу другостепених судова, немају изгледа на успех. Ипак, закон садржи извесна средства компензације које треба да умање могуће смањење ефикасности извршног поступка.

Компензација за могуће умањење ефикасности до кога жалба може да доведе огледа се, најпре, у забрани другостепеном суду да жалбу врати првостепеном суду на

поновно решавање (члан 26). Иста забрана важи и код решавања о приговору, али за веће првостепеног суда. Тиме се избегава тзв. „пинг-понг“ ефекат. Он се састоји у томе што другостепени суд враћа предмет на поново суђење првостепеном суду, који, пак, не поступа по налогу другостепеног суда, већ доноси исто решење као претходно, које другостепени суд поново укида и враћа на поновно решавање, а првостепени суд поступа на исти начин итд. Пред другостепеним судом су само четири могућности (ако се искључи могућност одбацивања жалбе): да потврди првостепено решење, да га преиначи, да га укине или да предмет уступи стварно и месно надлежном суду. Као што се види, осим код ненадлежности, другостепени суд мора да реши предмет и да изрекне правноснажну одлуку о предлогу за извршење, о обустави поступка и у другим случајевима кад је дозвољена жалба. Правило би требало да убрза поступак и спречи оклевања и недовољно пажљиво разматрање жалби.

Друга компензација је у садржини жалбе. Садржина жалбе је строго прописана. Поред елемената чија обавезност произлази из сходне примене Закона о парничном поступку (навођење решења које се побија и потпис жалиоца), жалба мора да садржи и жалбене разлоге (разлоге због којих се побија првостепено решење), чињенице на којима се жалбени разлози заснивају, доказе којима се чињенице поткрепљују (члан 75. став 1), а жалилац је дужан да приложи све писмене доказе на које се позива у жалби (члан 75. став 1. *in fine*). Таква строгост произлази из природе жалбе као изузетног правног лека у извршном поступку (и поступку обезбеђења), из потребе да се другостепеном суду предочи сав процесни материјал како би могао одмах да мериторно одлучује по жалби, али и из тежње да се спречи тзв. тактичко подношење жалбе, да би се успорио поступак. Недостатак било ког од обавезних елемената жалбе има за последицу да се жалба одбацује као непотпуна (члан 75. став 2). Одмах се одбацује, што значи да суд није дужан да је, будући да је непотпуна, врати жалиоцу на допуну (као што је углавном правило у Закону о парничном поступку). У томе је санкција за одсуство законом предвиђене садржине жалбе.

Ако посматрају са становишта разлога због којих решење може да се побија и обавезе другостепеног суда да по службеној дужности води рачуна о жалбеним разлозима – постоје четири врсте жалби. Прва је жалба против решења о извршењу на основу извршне исправе, друга је жалба против решења којим је одређена привремена мера и жалба против решења о усвајању предлога за противизвршење (у оба случаја сходно се примењују правила о жалби на решење о извршењу на основу извршне исправе), трећа је жалба против првостепеног решења које је донето поводом приговора на решење о извршењу на основу веродостојне исправе, и коначно, у четврту групу сврставају се остале жалбе (рецимо, против решења којим је одбачен или одбијен предлог за извршење или обезбеђење итд.). Разлози за сваку жалбу (и све врсте жалби) слични су разлозима у парничном поступку: погрешна примена материјалног права, повреде правила поступка,

недостаци у чињеничном супстрату првостепеног решења. Но, решење о извршењу (као и решење о обезбеђењу, решење о усвајању предлога за противизвршење и приговор на решење које има дејство решења о извршењу), поред тога, може да се побија и због посебних (допунских) разлога који спречавају спровођење извршења. Посреди су, кад је реч о решењу о извршењу на основу извршне исправе, пре свега опозициони и опугнациони разлози. Битно је, међутим, да суд пази о жалбеним разлозима, по правилу, само у границама разлога који су наведени у жалби (члан 78. став 3). Разлози о којима суд води рачуна по службеној дужности ретки су и зависе од врсте решења. Најшири круг разлога о којима суд води рачуна по службеној дужности постоји код решења о извршењу на основу извршне исправе (члан 78. став 3). Ту другостепени суд пази на правилну примену материјалног права, да ли је суд уопште надлежан за доношење решења о извршењу (тзв. апсолутна надлежност суда), на стварну и месну надлежност суда (тзв. релативна надлежност суда), да ли исправа на основу које је донето решење о извршењу има својство извршне исправе, да ли је протекао рок у коме може да се захтева извршење и да ли је извршење одређено на ствари која је изван правног промета. Посреди је комбинација тзв. апсолутно битних повреда поступка (апсолутна и релативна ненадлежност суда) и разлога који спречавају извршење (да ли исправа на основу које је донето решење о извршењу има својство извршне исправе, да ли је протекао рок у коме може да се захтева извршење и да ли је извршење одређено на ствари која је изван правног промета).

Битна новост у поступку по жалби против решења донетог о предлогу за извршење на основу извршне исправе јесте да, изузев апсолутно битних повреда поступка о којима суд пази по службеној дужности (члан 78. став 3), друге не постоје (члан 78. став 4). Суд је дужан да по службеној дужности води рачуна само о повредама које су овим законом изричито наведене; само у том случају необориво се претпоставља веза између повреде поступка и законитости и правилности решења (па суд укида првостепено решење). О осталим апсолутно битним повредама суд води рачуна само ако их је странка изнела у жалби. Ово је прво од два одступања од Закона о парничном поступку, пошто у парници суд по службеној дужности води рачуна о свим апсолутно битним повредама поступка. Друго одступање огледа се у томе што суд није обавезан да – кад утврди постојање апсолутно битне повреде – укине првостепену одлуку (као што је случај у парничном поступку), што значи да не важи необорива претпоставка да апсолутно битна повреда поступка ствара незаконитост и неправилност побијаног решења (члан 78. став 4). Извршни суд овлашћен је да утврди да ли је конкретна повреда конкретно утицала на законитост и правилност првостепеног решења, што значи да су из режима апсолутно битних повреда (како је у парничном поступку) ове повреде преведене у режим релативно битних повреда у оном делу извршног поступка који претходи одлучивању о предлогу за извршење на основу извршне исправе. Рецимо, судија који је морао да буде изузет од

доношења одлуке, усвојио је предлог за извршење на основу извршне исправе. Извршни дужник поднесе жалбу против решења о извршењу и захтева да суд укине првостепено решење зато што је њега донео судија који је морао да буде изузет. Другостепени суд је дужан да оцењује да ли је постојање разлога за изузеће утицало на законитост и правилност првостепеног решења о извршењу. Ако није, жалба се одбија упркос томе што су повређена правила поступка о изузећу и што је решење донео судија који је морао бити изузет (у истом случају у парничном поступку жалба би била усвојена, а предмет враћен на поново суђење). Само по себи, постојање разлога за изузеће није довољно да се првостепено решење укине. Посреди је новина која убрзава поступак.

То све, међутим, важи само на жалбу против решења о извршењу на основу извршне исправе и на жалбу против решења о одбијању или одбацивању предлога за извршење на основу извршне исправе (члан 84. став 2). Разлог за тако узак круг изузетка јесте то што се само у наведеним случајевима примењује начело формалног легалитета, према коме суд може своју одлуку донети само на основу квалификованих доказа (извршних исправа), чију законитост не сме испитивати. Суд је везан извршном исправом и мимо ње не може да се креће. Слободно судијско уверење овде готово не постоји. У другим случајевима у којима суд доноси првостепено решење његова слобода је шира. Када одлучује о предлогу за противизвршење или за одређивање привремене мере, суд најпре решава да ли постоји потраживање извршног дужника, односно извршног повериоца на коме је он засновао предлог за противизвршење или за одређивање привремене мере. При томе, судија заснива одлуку на тврдњама странака, чињеницама и доказима које су оне изнеле. Сабира процесну грађу и слободно оцењује изведене доказе, одређује које су чињенице значајне за одлучивање и потом просуђује да ли су оне доказане или не. Не постоји ништа што би судији – као што је то случај са извршном исправом – дало чврст ослонац за одлучивање и везало га својом садржином, „наметнуло“ му одлуку. Сходно томе, ни жалбени инстанца нема ослонац (као код извршне исправе) са којим би могла да пореди првостепену одлуку и изведе закључак о њеној исправности.

Поступак по свим жалбама у поступку извршења и обезбеђења јесте посебно хитан. То се најбоље види на решењу које ће у пракси најчешће и бити побијано жалбом, на решењу о извршењу на основу извршне исправе. Првостепени суд има пет дана да одбаци жалбу због тога што је неблагоприятна, непотпуна или недозвољена, а решење о одбацивању жалбе мора да странкама отпрати у наредна три радна дана од дана када је решење донео (члан 76. став 1. реченица права). Ако не одбаци жалбу у истих пет дана мора да је достави на одговор извршном повериоцу (члан 77. став 1). Рок за одговор на жалбу је осам дана и после његовог истека предмет се наредног радног дана доставља другостепеном суду (члан 77. став 2 и члан 78. став 1). Другостепени суд дужан је да о жалби одлучи у року од 15 дана од када му је првостепени суд доставио списе и да решење о жалби отпрати у року од наредна три радна дана (члан 79. став 1). Нешто

друкчије ствари стоје ако је првостепени суд одбацио жалбу. Странка има право на жалбу у року од три дана од пријема решења о одбацивању жалбе (члан 76. став 2. реченица друга), а првостепени суд у том случају спеше предмета доставља наредног радног дана од пријема жалбе на решење о одбацивању жалбе (члан 76. став 3. реченица прва). У том случају другостепени суд најпре одлучује о жалби на решење о одбацивању жалбе и ако усвоји жалбу, тек после тога решава о жалби (против решења о извршењу на основу извршне исправе). Ипак и онда рок за одлучивање о жалби остаје 15 дана од пријема жалбе на решење о одбацивању жалбе и осталих спеша предмета. Изузетак, када рок „расте“ на 25 дана настаје када после усвајања жалбе против решења о одбацивању другостепени суд преузме дужност првостепеног суда да жалбу достави на одговор извршном повериоцу (члан 76. став 3. реченица 2. у вези с чланом 79. ставом 2).

Сви рокови који терете суда а одређени су законом, па и ови који се тичу жалбе, јесу инструктивни (надзорни). Истек рока у коме је суд дужан да предузме неку радњу, па и описане радње везане за жалбу, не доводи до процесних последица ни по суд, ни по странке. Изгледа да би једина процесна последица могла да буде да се сматра да је жалба (или неки други предлог странака) усвојен или одбијен, што је иначе правило у управном поступку. Но, управни органи и судови поступају по друкчијим начелима и принципима, па у судском поступку „ћутање“ суда није санкционисано процесним инструментима. Остаје само могућност ванпроцесних санкција и упозорења. Стога се прописује да „Непоступање судија првостепеног или другостепеног суда по приговору или жалби у роковима који су одређени овим законом увек се узима у обзир у поступку за заштиту права на суђење у разумном року“ (члан 17. став 1), чиме се судије опомињу да нечињењем и спорошћу могу да и у поступку по жалби (или по приговору) повреде права странке на суђење у разумном року, а председник суда додатно задужује да о томе води рачуна (члан 17. став 2). Изгледа да је овај систем опомене и задужења довољан да подстакне судије да озбиљније и савесније приступају поступању по жалби него што је сада то случај, будући да Републици Србије предстоји још озбиљније инсистирање на суђењу у разумном року, оличено и у домаћем Закону о заштити права на суђење у разумном року који на снагу треба да ступи 1. јануара 2016.

Приговор – Као и жалба, и приговор може да се изјави само на решење. Као и жалбу, и приговор подносе странке (изузетак је приговор трећег лица). Технички гледано, приговор се подноси само и једино када је то искључиво законом предвиђено, за разлику од жалбе која се подноси увек када закон предвиђа да се о нечему доноси решење. Решење које се побија приговором доноси или судија појединац (основног или привредног суда) или извршитељ – члан 12. став 1. и члан 23. став 1. Приговор је ремонстративан правни лек. О њему увек одлучује веће од троје судија првостепеног суда (основног или привредног) – члан 12. став 2 – било да се њиме побија решење суда или извршитеља. Никада се не дешава да о приговору одлучује судија који је донео решење које се

приговором побија (кад се побија судско решење), дакле, није могуће да судија појединац, после приговора, испитује законитост и правилност решења које је сам претходно донео. Приговором се, изузев приговора трећег лица, увек напада постојеће решење које је донесено у извршном поступку или поступку обезбеђења (зато је он правни лек). Та решења могу да буду мериторна (када се решава о неком захтеву странке или против странке, а без њеног захтева) или процесна (када се о захтеву странке не решава мериторно). Пример решења против којих је дозвољен приговор, а која се не доносе на предлог странке, јесу решења о изрицању новчане казне (члан 38. и члан 131), решења о извршењу решења о новчаној казни (члан 131. став 3) и решење о замени новчане казне у казну затвора (члан 132. став 4). Кад се решење доноси на предлог или захтев странке важи следеће: увек када је против неког мериторног решења донетог на предлог странке дозвољен приговор, приговор је дозвољен и против процесног решења којим се предлог странке одбацује. Рецимо, против мериторног решења о приговору трећег лица (којим се он усваја или одбија) дозвољен је приговор (члан 110. ст. 1. и 2), али је приговор дозвољен и против решења којим се одбацује приговор трећег лица (члан 110. став 1). Против решења којим је мериторно одлучено о предлогу за доношење решења које има дејство решења о извршењу (предлог је одбијен или усвојен) може увек да се изјави приговор, али приговор може да се изјави и против решења којим се предлог одбацује (члан 61. став 4). Исто важи и за предлог извршног дужника или трећег лица за одлагање извршења, за предлог о продужењу трајања претходне или привремене мере.

Суд решава о приговору тако што доноси решење. Решење које се донесе поводом приговора је, начелно, правноснажно (члан 27. став 2). Оно више не може да се побија ни новим приговором, ни жалбом. Изузеци од тог правила важе у поступку против решења које суд донесе одлучујући о предлогу за извршење на основу веродостојне исправе, јер је против решења донетог о приговору дозвољена жалба (члан 85. став 3), с тим што ни онда жалба није дозвољена ако је приговором побијан само део решења којим су одмерени трошкови поступка. Овај последњи изузетак мотивисан је тежњом да се самостална решења о трошковима поступка увек побијају само приговором.

Приговор, као и жалба не одлаже извршење решења које се приговором побија (члан 25. став 3). Изузетак је приговор против решења којим се новчана казна замењује казном затвора (члан 132. став 6), који је инспирисан тежином санкције која погађа лице коме је изречена новчана казна.

Правно-политички узев, значај приговора није толико у уједначавању праксе судова (јер се његов домет исцрпљује на нивоу суда који је донео решење које се побија, тј. основног или привредног суда). Сврха приговора је пре свега да омогући испитивање законитости и правилности решења које може битно да утиче на правни положај странака, и тиме заштите интересе странака. Приговор омогућава контролу судије појединца који је побијано решење донео, коју чини трочлано веће истог суда. Но, када се приговором

побија решење извршитеља, приговор посебно добија на тежини, будући да представља иницијални акт којим се омогућава судска контрола решења која донесу извршитељи. Рецимо, решење о предлогу извршног дужника за одлагање извршења доноси извршитељ увек кад он спроводи извршење, исто важи и за решење поводом приговора трећег лица, за решење о трошковима извршног поступка у случају да извршење спроводи извршитељ и сл. У свим тим случајевима, као и у низу других који нису наведени, приговор има дејство судске контроле аката извршитеља, чиме се добија на уједначавању праксе извршитеља, квалитету заштите и судској контроли.

Приговор се изјављује и на решење које се, у присуству додатних елемената о којима се одлучује, побија жалбом. Случај је то са одлуком о трошковима поступка. Она по својој природи представља решење. Решењем о извршењу на основу извршне или веродостојне исправе, одређују се и трошкови поступка које сноси извршни дужник. Исто бива и са трошковима поступка ако се предлог за извршење на основу извршне или веродостојне исправе одбије или одбаци, што важи и за решења донета по предлогу за обезбеђење. Наведена решења којим се, поред мериторног одлучивања о предлогу странке, решава и о трошковима поступка побијају се жалбом против мериторног решења. Решавајући о жалби, инстанциони суд решава и о трошковима поступка. Поставило се питање да ли инстанциони суд треба да решава и о решењу које се побија искључиво зато што извршни поверилац или извршни дужник сматрају да трошкови поступка нису правилно одмерени. У овом случају реч је пре свега о једној о техничкој операцији, у којој суд не разматра мериторна питања, па нема потреба да се активира другостепени суд. Стога се решење о трошковима поступка самостално побија само приговором (члан 73. став 3, члан 85. став 3, члан 402. став 1, члан 404. став 1, члан 428. став 2). Практично, то значи: ако извршни поверилац, рецимо, намерава да побија решење о извршењу на основу извршне или веродостојне исправе само, једино и искључиво зато што сматра да првостепени суд није правилно одмерио трошкове поступка, он то мора чинити искључиво приговором, о коме одлучује веће од троје судија суда који је донео решење о извршењу. Разлог за то је што се само формално побија решење о извршењу, док се суштински побија само онај део решења којим је одлучено о трошковима поступка. Исто важи и када се после окончања извршног поступка или поступка обезбеђења посебним решењем одлучује о трошковима извршног поступка и поступка обезбеђења. Оно се побија приговором (члан 34. став 5). Свиме тиме одступљено је од правила Закона о парничном поступку према којима се решење о трошковима поступка увек побија жалбом. С друге стране, важећи Закон о извршењу и обезбеђењу прописује да суд или извршитељ одлучују о трошковима поступка закључком, што значи да одлука о трошковима данас никако не може да се оспори.

Још у једном случају директно је одступљено од норми Закона о парничном поступку. Према њему, решење којим се усваја захтев за изузеће судије не може да се

побија, а на решење којим је одбачен или одбијен захтев за изузеће судије није дозвољена посебна жалба, што значи да она могу да се нападају само када и одлука којом се окончава парнични поступак (рецимо, пресуда) – тзв. везана жалба. Законом је, насупротив томе, предвиђено да на решење којим се одбацује или одбија захтев за изузеће судије (и извршитеља) може да се поднесе приговор (члан 13. став 4. и члан 68. став 4), из чега произлази да на решење о усвајању захтева за изузеће нису дозвољени ни жалба ни приговор (као и у Закону о парничном поступку). Одступање од Закона о парничном поступку у погледу решења о одбацивању или одбијању захтева за изузеће налагале су тешкоће око примене концепта везане жалбе у извршном поступку и поступку обезбеђења, али и одсуство потребе да о решењу којим је одбијен или одбачен захтев за изузеће судије (извршитеља) решава инстанциони суд (то би успоравало поступак).

Приговор трећег лица – Он је посебно правно средство које се уређује законом. Свако лице које сматра да има право на предмету на коме се спроводи извршење, а природа тог права је да искључује извршење на њему (власник или ималац неког стварног права ужег од права својине), може да поднесе приговор на решење од извршењу (члан 108. став 1). Приговор се подноси суду који спроводи извршење (што ће, с обзиром на битно смањену надлежност суда ретко бити случај), односно извршитељу (што ће најчешће бити случај). Могућ је до окончања извршног поступка и њиме се захтева да се извршење на одређеном предмету утврди као недозвољено (члан 108. став 1). О приговору трећег лица одлучује извршитељ (суд), а облик одлуке о приговору трећег лица јесте решење. Против решења којим се предлог одбацује или усваја, извршни дужник, односно извршни поверилац (ако се приговор усвоји) имају право на приговор (члан 110. став 1). Али против решења којим се приговор одбија није дозвољена ни жалба ни приговор (члан 110. став 2). Разлог је у томе што трећем лицу, као својеврсна компензација за одсуство приговора или жалбе, на располагању стоји тужба да се извршење прогласи недопуштеним. Тужба се подноси у преклузивном року од 30 дана од правноснажности решења којим је приговор одбије (члан 111. став 1). Ако пре окончања извршног поступка правноснажно буде усвојен захтев трећег лица да се извршење огласи недозвољеним, извршитељ, на предлог трећег лица, обуставља извршни поступак у погледу ствари на којој извршење није дозвољено (члан 111. став 5). У случају да се поступак правноснажно оконча после окончаног извршног поступка, трећем лицу на располагању стоји предлог за противизвршење (члан 119).

Приговор против решења које има дејства решења о извршењу – Готово сва од тих решења доноси извршитељ, а суд доноси само једно: решење којим се послодавац обавезује да извршном повериоцу исплати месечне износе зараде која је доспела од правноснажности пресуде до враћања извршног повериоца на рад (накнада изгубљене зараде) – члан 390. То су решења која се доносе током спровођења разних извршења ради остварења неновчаног потраживања извршног повериоца. Ради остварења новчаног

потраживања, доноси се само једно решење које има дејство решења о извршењу, решење којим се послодавац обавезује да намири извршном повериоцу оброке зараде које послодавац није запленио и наплатио (члан 295). Решења која имају дејство решења о извршењу су увек адхезионе и споредне природе, зависне од спровођења „главног“ извршења поводом кога су настала. Састоје се од два дела: првог, којим се извршни дужник обавезује да нешто учини (рок за чињење је увек осам дана од пријема решења) и другог, којим се одређује извршење ако извршни дужник своју обавезу не испуни (члан 72. став 1). Концепт је заснован на начелу евентуалности (као и код решења о извршењу на основу веродостојне исправе). Суштински гледано, овде постоје два решења. Прво решење представља практично потенцијалну извршну исправу, а друго решење представља потенцијално извршење. Друго решење бива дејствено само ако прво не буде побијано или безуспешно буде побијано. Током стварања концепта решења које има дејство решења о извршењу дилема је гласила: да ли да се оба решења да се споје у једно или да се поступи као у неким другим случајевима у закону, тј. да се одвојено доносе два решења, једно које је потенцијална извршна исправа и друго које је заправо решење о њеном извршењу. То је случај, рецимо, код решења о трошковима поступка (извршна исправа) које се спроводи доношењем посебног закључка о намирењу трошкова (члан 34. став 3), код решења о изрицању судских пенала (које је извршна исправа – члан 346. став 4) које се извршава доношењем посебног решења о извршењу (члан 348), код решења о изрицању новчане казне (извршна исправа) које се извршава доношењем посебног решења о извршењу новчане казне итд. Задржавајући ове традиционалне случајеве раздвајања извршних исправа и решења о њиховом извршењу, творци закона одлучили су се да у неколико ситуација споје оба акта у један, чиме је настала концепција решења које има дејство решења о извршењу. Бива то код извршења на заради и другим сталним новчаним примањима, када се послодавац обавезује да извршном повериоцу намири оне оброке зарада које није запленио и истовремено одређује извршење послодавчеве обавезе (члан 295), затим код извршења ради предаје индивидуално одређених покретних ствари кад се, ако ствари нису нађене код извршног дужника, доноси решење којим се извршни дужник обавезује да плати извршном повериоцу вредност ствари и истовремено одређује извршење ако не плати вредност ствари (члан 350) итд. Изузев решења које има дејство решења о извршењу и које се доноси ради исплате obroka зараде извршног дужника које послодавац није запленио и решења које се доноси ради накнаде изгубљене зараде извршног повериоца – у осталим случајевима решење које има дејство решења о извршењу замењују потраживање из извршне исправе које, из неког разлога (неретко због кривице извршног дужника), не може да се испуни у извршном поступку, услед чега се прибегава испуњењу неког другог предмета (најчешће исплати новца). Тако настају супститути извршних исправа, који су строго везани за потраживање које је утврђено у извршној исправи, који из њега произлазе, на њему се заснивају, њега модификују. Исто

mutatis mutandis важи и за решења која имају дејство решења о извршењу којим се послодавац обавезује да извршном повериоцу намири оброке зарада које није запленио и за решење о накнади изгубљене зараде извршног повериоца, мада она, строго узев, не замењују извршну исправу. Стога је настала прва последица: спајање „супститута“ извршне исправе са одређивањем предмета и средства извршења тог супститута у једно решење (решење које има дејство решења о извршењу), чиме се добија на времену и брзини поступка и спречава да се доносе два одвојена решења са одвојеним системом оспоравања решења, упркос томе што је њиховом доношењу претходило само једно решење, тј. решење о извршењу на основу извршне исправе. Кратко речено, једно (решење о извршењу на основу извршне исправе) које не може да се испуни, не раздваја се у два (решење о супсидијарној извршној исправи и решење о извршењу супсидијарне извршне исправе), већ остаје једно (решење које има дејство решења о извршењу). Будући да се решење о извршењу на основу извршне исправе побија жалбом, а да супститути замењују извршну исправу или су барем уско везан за њу, у сваком случају нису самостални, предвиђено је да се решење које има дејство решења о извршењу побија приговором (члан 72. став 4), а не жалбом. Жалба остаје резервисана само за „изворне“ извршне исправе, а оне које их надомештају нападају се приговором. Двострука жалба у мање или више истим питањима пролонгирала би поступак и расипала процесну енергију. Оквир супсидијарних извршних исправа (извршна исправа сама) побија се жалбом на решење о извршењу, а њихова конкретизација – приговором. Приговором може да се напада како део решења којим је извршни дужник обавезан, тако и део решења којим се одређује извршење. Извршни дужник је довољно заштићен, тим пре што се у поступку по приговору сходно примењују правила о жалби против решења о извршењу на основу извршне исправе (члан 72. став 5). Једино се не примењују правила о обавезном достављању жалбе на решење о извршењу на одговор извршном повериоцу, чим се суду препушта оцена о томе да ли приговор против решења које има дејство извршне исправе треба доставити на одговор извршном дужнику; исто је предвиђено код противизвршења (члан 117. став 4. *in fine*) и решења о обезбеђењу (члан 429. став 4).

С друге стране, увек када споредна извршна исправа која настане у току спровођења извршења није у вези са извршном исправом којом је започет извршни поступак, када се споредна исправа доноси независно од садржине извршне исправе, задржано је постојеће, помало већ традиционално раздвајање споредних извршних исправа које настану у току спровођења извршења и решења о њиховом извршењу (решење о новчаној казни и решење о извршењу новчане казне, решење о судским пеналима и решење о њиховом извршењу, решење о трошковима поступка и решење којим се они извршавају итд.).

6. Подела надлежности између суда и извршитеља

Разлике између важећег и новог закона – Важећи Закон о извршењу и обезбеђењу од 2011. године начелно заговара паралелизам у спровођењу извршења (назван је и мешовитим системом). И суд и извршитељ могу да спроводе одговарајуће врсте извршења. Тако, продају непокретности и покретних ствари ради извршења новчаног потраживања могу да спроводе и суд и извршитељ, зависно од избора извршног повериоца, исто, у суштини, важи и за извршење ради остваривања неновчаних потраживања и друга извршења. Разуме се, суд и извршитељ не могу да истовремено спроводе исто извршење. Није могуће да и суд и извршитељ спроводе извршење на истом новчаном потраживању истог извршног дужника. Паралелизам се, дакле, огледа у дозвољености да једно средство и предмет извршавају и суд и извршитељ, а не у истовременом извршавању конкретног средства и предмета, тј. истог решења о извршењу.

Поред паралелизма, који је најзаступљенији, у важећем закону постоји и домен искључиве надлежности у спровођењу извршења, у ком случају само суд или само извршитељ могу да спроводе одређено извршење. Тако је према важећем закону суд искључиво надлежан за спровођење извршења одлука у вези са породичним односима и за извршење ради враћања запосленог на рад. Извршитељи су искључиво надлежни за извршење потраживања по основу комуналних и сличних услуга.

Извршни поступак се састоји од два одвојена стадијума: од одлучивању о предлогу за извршење на основу извршне или веродостојне исправе и од спровођења извршења. У првом стадијуму реч је о ономе што се у старијој доктрини називало дозволом извршења, у другом о предузимању низа радњи којима се конкретно извршење спроводи. Према важећем закону, суд је искључиво надлежан да одлучује о предлозима за извршење на основу извршне или веродостојне исправе, а извршитељ је искључиво надлежан да одлучује о предлогу за извршење потраживања по основу комуналних и сличних услуга (посреди је поступак извршења на основу веродостојних исправа у посебном, комуналним и „сродним“ стварима).

У нашим стратешком документима о правосуђу предвиђено је снажење надлежности извршитеља. Проширење надлежности могуће је како у сфери одлучивања о предлогу за извршење, тако и у сфери спровођења извршења или у обе сфере. Извршитељи у Србији делују већ дуже од три године и значајно су утицали на јачање ефикасности спровођења извршења (пре свега у тзв. комуналним предметима). С друге стране, судови су претерано оптерећени предметима, јер се, начелно, судска надлежност шири. Одлука о повећању надлежности извршитеља није, дакле, зависила само од њихових способности (мада се на томе фундаментално заснива), већ и од спорости обременених судова.

Новим законом се задржава постојеће стање у одлучивању о предлогу за извршење на основу извршне или веродостојне исправе и о предлогу за обезбеђење. Искључиво надлежан за одређивање (дозволу) извршења остаје суд. Извршитељи, пак, задржавају садашњу искључиву надлежност да доносе решења о предлога за извршење на основу веродостојних исправа које потичу из комуналних и сродних делатности (могу да одбаце или одбију предлог или да га усвоје доношењем решења о извршењу на основу веродостојне исправе која потиче из комуналних и сродних делатности).

Новим законом се у домену спровођења извршења укида паралелизам надлежности. Надлежност суда се унеколико проширује (члан 4. став 1). Он је искључиво надлежан да спроводи извршење заједничке продаје непокретности и покретних ствари, извршење специфичних извршних исправа у којима је извршном дужнику наложено чињење, нечињење или трпљење и извршних исправа у вези с породичним односима и враћањем запосленог на рад. Када је реч о заједничкој продаји непокретности и покретних ствари (чл. 211-216) посреди је сасвим нов институт у праву Србије у коме се продаја једних ствари (непокретности) условљава продајом покретних ствари и обратно (комплекси фабрика са машинама итд.), због чега је један део извршног поступка заједнички за обе продаје, а један различит за обе продаје (намирење). Спровођење извршења извршних исправа које гласе на чињење, нечињење или трпљење углавном обилује доношењем решења о новчаним казнама којим се извршни дужник санкционише због одбијања да испуни обавезу. Извршни дужник друкчије не може бити нагнан да предузме чињење које само он може (члан 369) или нечињење или трпљење (члан 369) или уздржавање од поновног сметања државине (члан 372). Новчана казна не изриче се само ако радњу уместо извршног дужника може предузети ко други (чл. 367. и 368) или код успостављања пређашњег стања (члан 370). Посреди је један заједнички извршни систем чији се елементи наслањају на друге елементе система и зато је најбоље да сва таква извршења спроводи суд. Бројност таквих извршења иначе није честа у пракси, тако да се на њима не гради закључак о ефикасности или неефикасности спровођења извршења. Спровођење извршења извршних исправа у вези с породичним односима и враћањем запосленог на рад јесте традиционално у надлежности судова, због, како се то објашњава, степена јавног интереса који она ангажују.

Сва остала извршења су у искључивој надлежности извршитеља (члан 4. став 2), укључујући и извршење решења о одређивању претходне или привремене мере као средстава обезбеђења (члан 428. став 4), затим извршење решења о изрицању судских пенала (члан 4. став 2) итд.

Надлежност за доношење решења у фази спровођења извршења – Спровођење извршења несумњиво представља предузимање низа фактичких радњи (извршне радње). Оно почиње, независно од тога ко спроводи извршење, када суд или извршитељ предузму прву радњу којим се спроводи извршење (члан 136). Одлучивање у току спровођења

извршења пре свега се испољава доношењем закључака, као аката којима се управља извршним радњама. Међутим, током спровођења извршења може настати потреба да се донесу нека решења, чиме нестаје хармонична слика спровођењу извршења као низања извршних радњи. Ко је надлежан да та решења донесе, будући да извршење спроводе и извршитељи и суд? Важи једноставно правило: кад суд спроводи извршење, он доноси и решења у току спровођења извршења; а кад извршитељ спроводи извршење, он је тај који доноси решења за којима настане потреба током спровођења извршења. Тако, ако током спровођења извршења ради враћања запосленог на рад, за које је искључиво надлежан суд, извршни дужник затражи одлагање извршења, о одлагању одлучује суд, који и доноси решење о предлогу за одлагање. Ако, пак, извршни дужник поднесе предлог за одлагање у току спровођења извршења на непокретности, о њему одлучује извршитељ, јер је он искључиво надлежан да спроводи извршење на непокретности. Ако треће лице поднесе приговор тврдећи да има неко право на непокретности која се заједнички продаје са покретним стварима, о приговору одлучује суд, јер је он искључиво надлежан да спроводи извршење заједничком продајом непокретности и покретних ствари; али ако треће лице поднесе приговор и тврди да има права на покретној ствари која је предмет извршења (кад се извршење спроводи само на покретној ствари), о приговору трећег лица одлучује извршитељ, јер је он (искључиво) надлежан да спроводи извршење ради наплате новчаног потраживања на покретној ствари. Ако се стекну услови за обуставу извршног поступка, решење о томе доноси суд ако он спроводи извршење, односно извршитељ ако он спроводи извршење итд.

Али, кад је суд искључиво надлежан да спроводи извршење, питање је који је то суд, тачније који суд доноси решења у току спровођења извршења? Стварна надлежност није спорна: то је основни суд или привредни суд. Проблем се јавља код месне надлежности. Могу (али не морају) да се разликују два суда: суд који је донео решење о извршењу (тј. суд дозволе извршења) и суд који спроводи извршење (суд извршења). Кад је реч о одлучивању о предлогу за извршење (одређивање извршења, дозвола извршења), важи правило да скоро увек (изузев код извршења на непокретностима, када је надлежност суда на чијем се подручју налази непокретност искључива), постоји изберива надлежност између суда који је надлежан према месту пребивалишта, боравишта или седишта извршног дужника (општа надлежност или општи форум) и неког другог суда. Тако, нпр. код извршења чињења, нечињења или трпљења, за одлучивање о предлогу за извршење надлежан је и суд на чијем подручју се налази пребивалиште или боравиште извршног дужника, али и суд на чијем подручју извршни дужник треба да испуни своју обавезу (члан 364). Извршни поверилац може да предлог за извршење поднесе било коме од та два суда, оба су надлежна и оба имају право да одлуче о предлогу. Ако се место пребивалишта или боравишта извршног дужника и место испуњења његове обавезе подударају, подударају се и суд одређивања извршења и суд спровођења извршења. Али

ако се не подударају, већ се налазе на подручју два различита основна суда, а извршни поверилац поднесе предлог за извршење суду пребивалишта или боравишта дужника, долази до раздвајања. Један суд је надлежан да одлучи о предлогу за извршење, а други да спроведе извршење. Зато, ако током спровођења извршења извршни дужник затражи одлагање, поставља се питање који је од та два суда месно надлежан да о одлагању одлучи? Закон је предвидео да је месно надлежан суд који спроводи извршење – члан 9. став 2 (у овом случају био би то суд на чијем подручју је извршни дужник обавезан да испуни обавезу). Тиме се добија на ефикасности и економичности поступка и спречава губљење времена током „шетања“ списка (до кога би дошло ако би надлежан био суд који је донео решење о извршењу). То важи за доношење првостепеног решења. Али, исти принцип вреди и за решавање о приговору или жалби против првостепеног решења, јер се надлежност за одлучивање о правним средствима везује за суд који је донео првостепено решење. То значи да би за решавање о приговору био надлежан суд који спроводи извршење, а за решавање о жалби, суд које је непосредно виши суд од првостепеног суда.

Такве дилеме се не постављају када решење о извршењу спроводи извршитељ. Извршитељ је надлежан да спроводи решење о извршењу судова за чије је подручје именован (члан 10. став 1). Извршитељ се увек именује за подручје вишег суда и подручје привредног суда (члан 477. став 1). Тако је, рецимо, извршитељ који је именован за подручје вишег суда у А и привредног суда у А надлежан да спроводи извршење свих решења о извршењу које донесу основни судови са подручја вишег суда у А или привредни суд у А. При томе, радње које извршитељ предузима нису искључиво везане само за подручје суда за које је именован, тачније: извршитељ може да предузима извршне радње и изван подручја суда за који је именован. Извршитељ који спроводи извршење решења о извршењу суда А, може, спроводећи извршење, да попише покретне ствари и ако се оне налазе на подручју суда Б, В или Г. Ово даје велику флексибилност спровођењу извршења од извршитеља, јер не доводи до промене спроводиоца извршења ако се промени предмет извршења који је одређен у решењу о извршењу (што се дешава када извршење спроводи суд). То је и разлог за радикално умањење надлежности судова за спровођење извршења и радикално повећање искључиве надлежности извршитеља. Тиме се, у најмању руку, спречава да списи предмета „путују“ од једног до другог суда увек кад се промени предмет извршења (чиме се мења суд који спроводи извршење).

Од правила да кад суд који спроводи извршење уз то и доноси решења у току спровођења извршења, а да извршитељ који спроводи извршење доноси и решења у току спровођења извршења постоје неколико изузетака. Наиме, нека решења у извршном поступку може да донесе само суд, не и извршитељ. Другим речима, суд је једини и искључиво надлежан да доноси нека првостепена решења у извршном поступку. Таквих решења нема много: то су решење о изрицању новчане казне, решење о замени новчане казне у казну затвора, решење о изрицању судских пенала, решење којим се усваја

предлог за противизвршење, решење о захтеву за изузеће судије или извршитеља и решења поводом приговора на првостепено решење суда или извршитеља. Решење о изрицању судских пенала представља посебно средство извршења и не тангира извршитеље (они спроводе решење о извршењу решења о изрицању судских пенала), а исто важи и за решење којим се усваја предлог за противизвршење (посреди је посебно правно средство које се рађа после окончања претходног извршног поступка). По себи се подразумева да о захтеву за изузеће судије или извршитеља одлучује суд, никада извршитељ. Искључива надлежност суда за изрицање новчане казне и замену новчане казне у казну затвора је последица казнене природе решења о изрицању новчане казне и о њеној замени у казну затвора. Коначно, приговор је редован правни лек о коме искључиво решава суд. Кад је реч о поступку обезбеђења суд је једини и искључиво надлежан да поноси решења (члан 425).

Када извршење спроводи суд, за доношење решења која су у искључивој надлежности суда, а за којима настане потреба у току спровођења извршења, надлежан је суд који спроводи извршење (члан 9. став 2). Он ће изрећи новчану казну, заменити новчану казну у казну затвора, одлучити о захтеву за изузеће и решавати о приговорима који буду поднети против решења која је донео (не само решења за која је искључиво надлежан суд, већ и за друга решења која је донео, рецимо, решење којим одбија захтев за одлагање извршења).

Лажна дилема настаје када извршење спроводи извршитељ, а настане потреба да се донесе решење које је у искључивој надлежности суда. Рецимо, извршитељ одбије приговор трећег лица, које поднесе приговор против решења извршитеља или извршитељ сматра да треба донети решење о новчаном кажњавању извршног дужника итд. Овде недоумица нема, најмање из једног разлога: будући да извршење не спроводи суд, већ извршитељ, постоји само један суд у извршном поступку, а то је суд дозволе (одређивања) извршења, тј. суд који је донео решење о извршењу. Суд спровођења извршења не постоји, па се и не поставља питање конкуренције два месно надлежна суда. Када извршитељ спроводи извршење у извршном поступку, за доношење решења која су у искључивој надлежности суда, надлежан је суд који је донео решење о извршењу (члан 9. став 1). Надлежност није названа искључивом, због одсуства било којег суда који би том суду могао да конкурише. И ово решење, које је логички наметнуто, погодује убрзању извршног поступка, будући да се извршитељ управо именује за подручје суда који доноси решење о извршењу и који је месно надлежан да доноси решења из искључиве надлежности судова. Исти принцип се, по аналогији, примењује и у поступку обезбеђења.

Извршне исправе које настају током извршног поступка – Извршни поступак се, поједностављено, хронолошки и логички приказује као ток који почиње извршном исправом, наставља се решењем којим се одређује извршење (решење о извршењу) и окончава спровођењем извршења (схваћеним као низ радњи којима се непосредно

извршавају извршна исправа и решење о извршењу). Изван сумње је да извршни поступак служи остварењу потраживања садржаног у извршној исправи, да решење о извршењу представља основни процесни инструмент којим се то постиже, да је то сврха извршног поступка. Међутим, током извршног поступка, пре свега током спровођења извршења, доносе се акти који имају природу извршне исправе који, за разлику од извршне исправе због које се и води извршни поступак – настају током самог извршног поступка, прецизније током спровођења извршења. То су решење о новчаној казни, решење о замени новчане казне у казну затвора, решење о трошковима извршног поступка (а у поступку обезбеђења решење којим се усваја предлог за одређивање претходне или привремене мере) и решења која су већ раније названа као решења која имају дејство решења о извршењу. Све те извршне исправе представљају споредне исправе, које извиру из извршног поступка. Оне, строго узев, улазе у део поступка спровођења извршења. За њихово доношење надлежан је онај ко спроводи извршење „главне“ извршне исправе, извршитељ или суд. Изузетак су решење о новчаној казни и решење о замени новчане казне казном затвора које увек доноси суд и онда када извршење спроводи извршитељ. Постављају се, на крају, још два питања. Прво, ко је надлежан да доноси решења о извршењу којим се принудно извршавају споредне извршне исправе и друго, ко је надлежан да спроведе извршење тог решења о извршењу. У првом случају надлежан је ко је и донео споредну исправу, а у другом случају надлежан је онај ко спроводи извршење „главне извршне исправе“. Тако је код изрицања новчане казне предвиђено да њу изриче суд и да суд доноси решење о њеном извршењу, док је пак, извршава суд или извршитељ, у зависности од тога ко спроводи извршење извршне исправе због које је и покренут извршни поступак (закон код извршења новчане казне користи синтагму по којој је извршава „ко спроводи извршење решења о извршењу поводом кога је донето решење о изрицању новчане казне“ – члан 132. став 3). На исти начин решено је и питање извршења решења које има дејство решења о извршењу. Формулација гласи: „Решење које има дејство решења о извршењу извршава суд или извршитељ, зависно од тога ко спроводи извршење решења о извршењу поводом кога је донето решење које има дејство решења о извршењу“ (члан 72. став 3).

Надлежности за извршење решења о извршењу решења о изреченим судским пеналима и решења о усвајању предлога за противизвршење, закон решава у корист извршитеља, чија је надлежност овде искључива (члан 4. став 2).

7. Веродостојне исправе и решење о извршењу на основу веродостојне исправе

Веродостојне исправе набројане су у закону. Веродостојном исправом доказује се новчано потраживање. Поступак се и овде, као код извршне исправе, покреће предлогом за извршење, али сада на основу веродостојне исправе. Попут предлога за извршење на основу веродостојне исправе и у овом случају суд решењем одлучује о предлогу. Или одбацује предлог или га одбија или усваја. Позитивна одлука назива се решењем о извршењу на основу веродостојне исправе (члан 2. тачка 8). Оно има друкчију структуру од решења о извршењу на основу извршне исправе. Састоји се из два дела: првог, којим се извршни дужник обавезује да у року од осам дана од пријема решења о извршењу на основу веродостојне исправе намери потраживање извршног повериоца које се доказује веродостојном исправом (тзв. обавезујући део решења), и другог, којим се одређују средства и предмет извршења (тзв. одређујући део) за случај да извршни дужник не испуни потраживање извршног повериоца у року који је одређен у првом делу решења (осам дана од пријема решења) – члан 67. Обавезујући део решења представља потенцијалну извршну исправу, а одређујући део представља могуће извршење веродостојне исправе која се она претвори у извршну исправу. И овде је дакле, реч о примени начела евентуалности, према коме други део решења само евентуално постаје дејствен, тј. бива конзумиран само ако се током поступка први део решења преобрази из веродостојне у извршну исправу (слично као код решења које има дејство решења о извршењу). Решење о извршењу на основу веродостојне исправе доноси судија појединац основног или привредног суда (члан 6. став 1. у вези са чланом 12. став 1). Правни лек може да се изјави не само против позитивне одлуке (када га изјављује извршни дужник), него и против негативне одлуке (одбијање или одбацивање предлога), када га подноси извршни поверилац (члан 85. став 1).

Правни лек против решења донетих о предлогу за извршење на основу веродостојне исправе, јесте приговор (за разлику од решења о извршењу на основу извршне исправе које се побија само жалбом). Приговор се подноси и ако једна од странака (или обе странке) желе да побијају само део решења о извршењу на основу веродостојне исправе којим су одмерени трошкови поступка – члан 85. став 2 (које је садржано у решењу које је донето о предлогу за извршење). Подноси се судији појединцу основног или привредног суда које је донео решење које се побија (члан 86. став 1), а одлуку о приговору доноси веће од троје судија (члан 86. став 2). Два елемента од којих се састоји решење (обавезујући и одређујући) стварају различите комбинације, како код приговора, тако и код решавања о приговору. Могуће је да се приговором побија само обавезујући део решења, само одређујући део решења или и један и други (решење у целини). Кад се побија само обавезујући део решења, не испитује се одређујући део, већ се, буде ли приговор одбијен, изрека решења о приговору односи само на обавезујући део, док одређујући део стиче правноснажност, чија перспектива даље зависи од поступка по жалби (који може да се настави поводом обавезујућег дела решења). Ако се побија само

одређујући део решења, а обавезујући не, обавезујући део решења стиче правноснажност, која га претвара у извршну исправу, а од исхода жалбе против дела решења који је одређено извршење зависи ефектуитет обавезујућег дела решења. Коначно, када се побија цело решење, најпре се испитује обавезујући део решења; ако он није законит и правилан, поступак по приговору се завршава и одређујући део решења се и не разматра. Но, ако је обавезујући део решења законит и правилан, испитује се законитост и правилност одређујућег дела решења. Наведени редослед, који је изричито предвиђен законом (члан 104), последица је евентуалне максиме по којој одређујући део решења добија ефективност само ако је обавезујући део правноснажан. Иначе, независно од тога који део решења се побија, веће суда (и касније жалбени суд) дужно је да по службеној дужности пази на примену материјалног права, да ли је суд уопште надлежан за доношење решења о извршењу на основу веродостојне исправе, на стварну и месну надлежност првостепеног суда, да ли исправа на основу које је донето решење о извршењу на основу веродостојне исправе има својство веродостојне исправе и да ли је извршење одређено на ствари која је изван правног промета (члан 87. став 2).

Разлике између два дела решења о извршењу на основу веродостојне исправе узрокују и разлике у разлозима за њихово оспоравање. Обавезујући део решења представља исказ о постојању неког потраживања, па се приговором против њега доводи у питање само потраживање. С друге стране, одређујући део решења представља сегмент решења о извршењу (сегмент у том контексту што не садржи све састојке решења о извршењу на основу извршне исправе) који се састоји од одређивања средства и предмета извршења, па се тај део решења може побијати углавном из разлога који се тичу начина на који се намирује потраживање извршног повериоца. Разлози због којих може да се изјави приговор на обавезујући део решења о извршењу на основу веродостојне исправе таксативно су наведени у закону (члан 89. став 1) и мимо њих није могуће истицати другу мањкавост тог дела решења. Посреди су разлози којима се спори постојање потраживања из веродостојне исправе (да никад није настало или да је престало). Као што се решење заснива на писменим доказима (веродостојним исправама), тако и приговор на обавезујући део решења и тврдње које су изнесене у приговору морају да се поткрепе писменим доказима (члан 89. став 2. и 3). Коначни расплет следи после размене писмених доказа, који служе да веће стекне утисак о томе чије су тврдње вероватније. Писменим доказом извршни дужник није дужан да доказује тврдњу да обавеза која се налази у извршној исправу није настала (члан 89. став 4). Будући да је реч о тзв. негативној чињеници, она не може да се доказује ничим, па ни писменим доказом, већ се приговор у том случају доставља на одговор извршном повериоцу. Пошто прими чињеничне и правне тврдње и доказе странака, веће одлучује о приговору.

Против решења које је донето о приговору може да се изјави жалба (члан 85. став 3); (жалба није дозвољена само против решења већа којим је одлучивано о приговору на

трошкове поступка). Ово је једини случај у закону којим се решење о приговору побија жалбом. Концепција извршења на основу веродостојне исправе заснива се на претходном поверењу које се даје извршном повериоцу да потраживање које произлази из веродостојне исправе заиста постоји, и ако је некада настало, да ни на који начин није престало. Извршни дужник доводи приговором то поверење под сумњу. Пред судом су три могућности. Да после приговора на обавезујући део решења стави ван снаге одређујући део решења и цео предмет упути у парницу у којој се решава о основаности обавезујућег дела решења према правилима поступка која се примењују после приговора против платног налога, да би се, после вођења парничног поступка, решење о извршењу на основу веродостојне исправе, тј. његов обавезујући део, одржало на снази или укинуло. Наведена могућност постојала је у нашем праву до ступања на снагу важећег Закона о извршењу и обезбеђењу. Друга могућност је да се сва питања расправе у оквиру извршног поступка унутар кога би поводом приговора настала мини парница у којој би се изводила сва релевантна доказна средства и уверење суда о постојању потраживања доводило до извесности. И трећа могућност, која је заступљена и у важећем закону, али на недовољно јасан начин, јесте да суд о постојању потраживања доноси закључак на основу вероватноће, зависно од тога да ли претежу аргументи да потраживање постоји или не постоји. Наведену могућност прихватио је и овај закон (члан 92. став 3, члан 101. став 2. и члан 104. став 2). Правила из важећег закона промењена су утолико што странка која није задовољна првостепеним решењем донетим о приговору има право на жалбу (вишем суду или Привредном апелационом суду), а не на поновљени приговор суду који је једном већ решавао о приговору. У поступак се уводи и виша инстанца и тако још једном, али сада од компетентнијег суда, проверава уверење до кога је дошло веће првостепеног суда када је решавало о приговору. Изгледа да је ова промена била неопходна и треба да доведе до још веће уверљивости веродостојне исправе, а да истовремено не доведе до пута парнице и тиме додатно оптерети наше судове. Иначе и жалбени суд, попут већа судија првостепеног суда, дужан је да по службеној дужности пази на примену материјалног права, да ли је суд уопште надлежан за доношење решења о извршењу на основу веродостојне исправе, на стварну и месну надлежност првостепеног суда, да ли исправа на основу које је донето решење о извршењу на основу веродостојне исправе има својство веродостојне исправе и да ли је извршење одређено на ствари која је изван правног промета (члан 87. став 2). Решење које је донето по жалби је правноснажно и против њега не могу да се улажу ванредна правна средства (као што то није могуће ни кад је правноснажно решење о приговору).

Могућност да се побија само један део решења о извршењу на основу веродостојне исправе или цело решење, различитост ситуација до којих долази у зависности од тога који део решења се побија и коју је суд одлуку донео, улога извршитеља током целог поступка (јер они су искључиво надлежни да спроводе извршење правноснажног решења

о извршењу на основу веродостојне исправе) налагало је казуистичко уређење побијања решења о извршењу на основу веродостојне исправе, да се жалба и приговор исцрпно уреде. Методолошки, поступање по проговору и жалби раздвојено је на четири целине: а) заједничке и основне одредбе (чл 85-88), б) када се приговором и жалбом побија само обавезујући део решења (чл. 89-96), в) када се побија само одређујући део решења (чл. 97-101), г) када се побија цело решење (чл. 102 – 107). Унутар сваке целине одвојене су фазе подношења и одлучивања о приговору и о жалби и посебно назначен тренутак у коме се у поступак укључује извршитељ, да спроведе извршење.

Веродостојна исправа за комунална потраживања – О извршењу на основу веродостојне исправе је реч и када се намирују новчана потраживања настала из комуналних и сродних делатности (тзв. комунални предмети). Веродостојне исправе су рачун и извод из пословних књига (члан 399. став 2). Као и у општем поступку за доношење решења о извршењу на основу веродостојне исправе и у овом случају решење се извршава тек после правноснажности. Посебност тог поступка најпре огледа се у немогућности извршног повериоца да изабере извршитеља који треба а) да одлучује о предлогу за извршење и б) да спроведе извршење. Слободан избор извршитеља сматра се, изазвао је корупцију, и незадовољство међу извршитељима због неједнаког прилива „комуналних“ предмета. Због тога је законодавац интервенисао још током 2104. и увео принцип равномерне расподеле тих предмета, који је преузет и у овај закон (члан 399). Извршни поверилац је дужан да се, ради спознаје којем извршитељу треба да поднесе предлог за извршење, обрати комори извршитеља да она одреди коме се предлог подноси. При томе, ни комора није слободна већ је дужна да извршитеља одреди према азбучном реду уписа извршитеља у именик извршитеља и заменика извршитеља и водећи рачуна о томе да се месна надлежност извршитеља заснива према месту пребивалишта, боравишта или седишта извршног дужника (пре измене закона заснивала се према седишту извршног повериоца, што је такође изазивало незадовољство извршитеља). Извршитељ одлучује о предлогу за извршење и стоје му на располагању исте опције као и суду. У свему осталом, поступак је исти као у општем поступку извршења на основу веродостојне исправе, уз један веома значајан изузетак. Против решења извршитеља дозвољен је само приговор (члан 401. ст. 1-3 и члан 403. ст. 1 -3), а против решења које се донесе по приговору није дозвољена жалба (члан 402. став 4 и члан 404. став 4). Дакле, ток до правноснажности решења заснива се на линији извршитељ – веће првостепеног суда (основног или привредног). Разлог због кога овде није дозвољена жалба лежи у томе што је број веродостојних исправа на којима се заснива извршење мали, тачније само их је две, да су извршни повериоци искључиво комунална или друга сродна предузећа и да су поступци већ прилично рутинизирани. Будући да решење доноси извршитељ чија месна надлежност се одређује према форуму (пребивалишту) извршног дужника, за доношење решења, да о њему решава суд, био ни месно надлежан суд на чијем подручју се налази пребивалиште,

боравиште или седиште извршног дужника. То је и разлог због кога се прописује да се приговор подноси суду који би био надлежан да одлучује о предлогу за извршење да је одлучивање о том предлогу у надлежности судова (члан 402. став 2 и члан 404. став 2). Практично, то је суд чије подручје чини део подручја за које је извршитељ надлежан (најчешће ће ти бити речи о основним судовима). Веће тог суда решава о приговору и твори правноснажност решења.

8. Поступак обезбеђења потраживања

Поступак обезбеђења грађанскоправних потраживања темељно је размотрен. Нормиране су правне празнине и изостављена нека решења која се по инерцији преносе из закона у закон. Врсте средстава обезбеђења остале су исте као у важећем закону.

Традиционално, обезбеђују се потраживања давања, чињења, нечињења и трпљења (класификације је у наше извршно право преузета из Закона о облигационим односима). Новина је у томе што се, када је реч о привременим мерама, потраживањем сматрају и захтеви за доношење утврђујуће (декларативне) судске одлуке (рецимо, утврђивање ништавости уговора иле неке једностране изјаве воље) или за доношење преображајне (конститутивне) одлуке (члан 453. став 2). До сада је судска пракса углавном била подељена око тога да ли и код ових потраживања може да се донесе привремена мера, али сада је то изричито решено законом.

Врсте средства обезбеђења јесу стицање заложног права на непокретностима и покретним стварима на основу споразума странака, стицање заложног права на непокретностима и покретним стварима (на основу извршне исправе), претходне мере и привремене мере (члан 420).

Поступак обезбеђења (независно од врсте средства обезбеђења) почиње предлогом за обезбеђење, који се увек подноси суду (члан 421. став 1 и члан 424. став 1). Суд је једини надлежан да одлучује о предлогу. При томе, он може предлог одбацити, одбити или усвојити и одредити средство обезбеђења (члан 424. став 1). Предлог за обезбеђење одбацује се када није испуњена нека позитивна или је испуњена нека негативна процесна претпоставка (ако је неуредан, поднет од неовлашћеног лица или лица које нема правни интерес итд). Одбија се ако не постоје услови који су прописани за одређивање средства обезбеђења. Код привремених и претходних мера најчешће је реч о томе да није учињено вероватним постојање потраживања за које се тражи обезбеђење или да није учињена вероватном опасност за његово осујећивање. Решење којим се усваја предлог за обезбеђење (позитивно решење) носи генерички назив „решење о обезбеђењу” (члан 424. став 2), а посебни називи су, рецимо, решење о привременој мери или решење о претходној мери. Законом је одређена садржина предлога за обезбеђење; она је заједничка

за све врсте средстава обезбеђења. Предлог мора да садржи прецизно наведено потраживање чије се обезбеђење тражи, законске разлоге за обезбеђење, чињенице и доказе из којих се utvrđuje да је постојање законских разлога за обезбеђење вероватно и врсту средства обезбеђења (члан 421. став 2). Предлог за одређивање претходне и привремене мере, поред тих елемената, мора да садржи још и врсту претходне или привремене мере, и њихово трајање, а предлог за одређивање привремене мере мора да садржи и средство и предмет којим се привремена мера извршава (члан 422. ст. 1. и 2).

Потреба да предлог за одређивање привремене мере садржи и предлог и средство којим се привремена мера усваја (члан 422. став 2) крупна је новина. Заснива се на новој конструкцији структуре привремене мере. Решење о привременој мери (позитивна одлука) представља извршну исправу (извршни наслов) до које се долази после испитивања вероватноћа постојања потраживања и постојања опасности по потраживање. Само utvrđивање вероватноће, представља првенствено парнични институт, тако да се не може приговорити ауторима који тврде да одлучивању о предлогу за привремену меру претходи мини парница (па и онда када се пре одлуке не заказује рочиште). Решење о привременој мери јесте извршна исправа, која настаје у поступку обезбеђења. Њоме се по први пут, истина провизорно, utvrđuje да је вероватно да одређено потраживање постоји. Строго узев, да би се привремена мера извршила потребно је да се донесе решење о извршењу и оно изврши принудно (ако изостане добровољно испуњење). Питање гласи: да ли иницијативу за принудно извршење решења о привременој мери (за доношење решења о извршењу привремене мере) препустити странкама на чији предлог је привремена мера и одређена или суду? Начело страначке диспозиције, које доминира и у поступку обезбеђења (једнако као и у извршном поступку), говори да принудно извршење извршних исправа (решења о привременој мери) треба препустити странкама на чији предлог су донете. Ово би значило да доношење решења о извршењу привремених мера није могуће без предлога странке на чију иницијативу су донете. Међутим, поставља се наредно питање: у чему је интерес странака да траже доношење решења о привременој мери, ако не намеравају да донето решење принудно изврше? Зашто онда процесно исцрпљују суд и противну странку? Да ли постоји правни интерес да се донесе решење о привременој мери (као извршној исправу), а да се после тога, или истовремено са предлогом за његово доношење, не тражи доношење решења о извршењу? Закон даје негативан одговор на та питања и прибегава правној творевини према којој се решење о привременој мери убудуће састоји се од две логичке целине: а) од извршне исправе и б) одређивања средства и предмета. Дакле, реч је о решењу које у себи спаја и извршну исправу и решење о извршењу. То спајање јесте начин да се спречи вођење два посебна поступка (за доношење решења о привременој мери и потом решења о извршењу привремене мере) и оба поступка сведу на један, чиме се штеди на времену и средствима и добија на брзини и економичности. Интерес извршног дужника заштићен је његовим

правом на жалбу, која се подноси из истих разлога као и против решења о извршењу – члан 429. став 1. и 4. (једна од последица новог концепта привремене мере). Круг жалбених разлога није ограничен и извршни дужник може да побија решење из свих разлога из којих би могао да побија и решење о извршењу (посебно у делу у коме оно представља извршну исправу). Решење о привременој мери извршава се пре његове правноснажности – 428. став 1 (жалба не одлаже извршење решења). Извршење се спроводи по службеној дужности. Закон не садржи такву одредбу, будући да би могла да изазове забуну, али се значење састоји у томе да извршење почиње без икаквог формалног предлога извршног повериоца. Извршни поверилац није дужан да подноси предлог за извршење, будући да извршитељ по службеној дужности прелази на извршење решења. Све то се одржава и на садржину предлога о привременој мери. Предлог за доношење решења о привременој мери мора да садржи и средство и предмет извршења којим се извршава обавеза (истина, понекад се врста привремене мере и средство извршења привремене мере подударaju - када се неком, најчешће извршном дужнику, налаже нека радња). Одсуство једног или другог обавезног елемента предлога за одређивање привремене мере, води у одбацивање предлога. У закону је изричито наведено да се предлог за одређивање привремене мере одбацује ако у себи не садржи средство и предмет којим се привремена мера извршава, и то одмах, што значи да се пре одбацивања не враћа извршном повериоцу на допуну (члан 422. став 3). Разлог за одбацивање предлога јесте одсуство правног интереса да се донесе само решење које представља извршну исправу, а да се не захтева извршење обавезе из извршне исправе. Што се може одмах и одједном, не може се из два пута. На предмете и средства извршења, као и на њихово одређивање сходно се примењују правила закона којима се уређује извршење на основу извршне исправе (члан 422. став 2).

Иначе, законом је предвиђено да свако решење о обезбеђењу, независно од средства обезбеђења, има дејство решења о извршењу (члан 428. став 1). Правило је од нарочитог значаја за претходне мере, разуме се, и за привремене мере. Рећи да решење о обезбеђењу има дејство решења о извршењу значи најпре рећи да предлог извршног повериоца за спровођење извршења решења о обезбеђењу није потребан. Решење о обезбеђењу почиње да се извршава чим стекне својство извршности. Извршност решења о претходној и привременој мери наступа када решење прими онај ко је на основу решења дужан да нешто не учини или трпи (члан 428. став 2) – посредни су забране од којих се често састоје претходне или привремене мере. Но, често се код привремене мере извршном дужнику налаже нека радња, неко активно понашање (а не нечињење) и одређује рок у коме је он дужан изврши радњу; привремена мера у том случају постаје извршни наслов када безуспешно истекне рок у коме је извршни дужник или неко други обавезан да нешто учини (члан 428. став 3). За извршење претходне или привремене мере искључиво је надлежан извршитељ (члан 428. став 4). Средство обезбеђења које се састоји

од стицања заложног права на непокретностима и покретним стварима увек извршава суд (члан 428. став 5).

У поступку обезбеђења дозвољена су два правна лека, жалба и приговор. Против решења које се донесе о приговору жалба није дозвољена (члан 429. став 4). Ни жалба ни приговор не одлажу извршење решења (члан 25. став 3, члан 428. став 1. и члан 432). Као и у извршном поступку, превасходна улога жалбе јесте да уједначава праксу судова. Стога је у поступку обезбеђења жалба дозвољена против решења које се донесе о предлогу за обезбеђење (којим се предлог усваја, одбија или одбацује), као и против решења о обустави поступка обезбеђења (члан 428. став 1). Овде је видљива аналогија са жалбом у извршном поступку. На жалбу против позитивне одлуке (решења о обезбеђењу) сходно се примењују одредбе о жалби извршног дужника на решење о извршењу на основу извршне исправе, изузев одредаба о обавезном достављању жалбе на одговор (члан 429. став 5). Почев од жалбених разлога, преко жалбеног поступка. Сходна примена се у овом случају огледа у примени оних одредаба о жалби против решења о извршењу које имају место и правно дејство и у жалби против решења о обезбеђењу. Цитирана правила посебно важе за жалбу против решења о привременој мери. На остала решења у поступку обезбеђења која могу да се побијају жалбом сходно се примењују одредбе о жалби „против осталих решења у извршном поступку“ (члан 429. став 5. *in fine* и чл. 82-84). Посреди су решења о одбацивању или одбијању предлога за обезбеђење и решење о обустави поступка обезбеђења. О жалби увек решава веће од три судије другостепеног суда (вишег или Привредно апелационог). У поступку обезбеђења дозвољен је и приговор, у три случаја: против решења којим је одлучено о предлогу за продужење претходне мере (о одбацивању, одбијању или усвајању предлога) – члан 449. ст. 1. и 2, против решења којим је одлучено о предлогу за продужење привремене мере (одбацивање, одбијање, усвајање) – члан 462. ст. 3. и 4, као и када се побија само део решења донетог о предлогу за обезбеђење којим су одмерени трошкови поступка обезбеђења (члан 429. став 2). Првостепено решење у поступку обезбеђења увек доноси судија појединац основног или привредног суда, а о приговору решава веће истог суда. Овде не постоје правила која су друкчија од правила која важе у поступку извршења.

9. Јавни извршитељи

Извршитељи су уведени у наш прави систем Законом о извршењу и обезбеђењу из 2011. Њихов положај није довољно јасан, пре свега у току извршног поступка и поступка обезбеђења, а многа битна питања која остала су изван уређења важећег закона. Извршитељи су у пракси названи „приватним извршитељима“, због тога што их бирају извршни повериоци, али и да би се начинила разлика између судских извршитеља (који су

у радном односу у суду) и извршитеља који делују по избору извршног повериоца. У Србији, тако постоје две врсте извршитеља: судски и „приватни“. „Приватни“ извршитељи овлашћени су да доносе одлуке током извршног поступка и поступка обезбеђења и да непосредно предузимају извршне радње. Судски извршитељи могу само да непосредно предузимају извршне радње.

Назив „приватни“ извршитељ, мада потекао у животу, без законског ослонаца, јесте погрешан. Извршитељи обављају посао који је од јавног интереса, они не делују ни у корист извршног повериоца, нити у корист извршног дужника, нити у корист суда. Они се, истина, превасходно старају о намирењу извршног повериоца, али не једнострано. Дужни су да при томе поштују закон, али и права дужника (члан 138. став 1). Нису никакви пуномоћници извршног повериоца, већ своја овлашћења изводе директно из закона. Извршни поверилац не може ни да им дода било које овлашћење нити да им одузме. Имају јавна овлашћења која су им поверена Законом о извршењу и обезбеђењу или неким другим законом. Практично, то значи да је власт јавних извршитеља успостављена у јавном интересу, не у приватном. Доследно томе, јавни извршитељи су дужни, како је већ наведено да се старају о очувању процесних права и извршног дужника. Због тога њима је промењен назив из садашњег – извршитељи – у „јавни извршитељи“. Тиме се подвлачи јавноправна компонента њиховог деловања. Последица те јавноправне компоненте јесте и да се предвиђају разлози за изузеће јавног извршитеља (члан 501), о коме увек одлучује суд (члан 88. став 2).

Јавни извршитељи су битан елемент новог закона, они су основни носиоци спровођења извршења. Њихова основна делатност, да спроводе извршење, постаје знатно шира и знатно израженија него у важећем закону, будући да се укида тзв. паралелна или мешовита надлежност за спровођење извршења, према којој су за спровођење извршења на једном средству и предмету извршења могли да буду, зависно од избора извршног повериоца, надлежни и суд и јавни извршитељ. Сада је, насупрот томе, јасно одређено да су јавни извршитељи једини (искључиво) надлежни за спровођење највећег броја извршења, а судска надлежност је битно смањена. Будући да су јавни извршитељи искључиво надлежни за спровођење извршења која су далеко најчешћа у пракси, све то требало би да се одрази на једноставни поступак и брже спровођење извршења.

Јавни извршитељи не могу одбити захтев извршног повериоца да спроводе извршење. Изузетак постоји само ако јавни извршитељ спречен да прихвати спровођење извршења (члан 69. став 1. и члан 140), у ком случају извршни поверилац оптира за новог. Неоправдано навођење спречености да се прихвати спровођење извршења представља дисциплински преступ (члан 533. тачка 3). Јавни извршитељ који се прихватио да спроводи извршење не може да од тога одустане и да извршном повериоцу да отказ (члан 138. став 3). Насупрот томе, извршни поверилац може увек ускратити јавном извршитељу право да спроводи извршење (члан 139. став 1). Извршни поверилац није лишен права да

јавном извршитељу сугерише да предузме или не предузме неку радњу на коју је само јавни извршитељ овлашћен (извршни поверилац није на њу овлашћен). Међутим, јавни извршитељ није дужан да послуша извршног повериоца (члан 138. став 2. реченица 1), и извршни поверилац не може да спречи такво понашање јавног извршитеља. Једино може да јавног извршитеља замени другим јавним извршитељем. Кад су и извршни поверилац и јавни извршитељ овлашћени да предузму неку радњу (дакле, када јавни извршитељ нема процесни монопол), важи прва радња која је предузета и други (извршни поверилац или јавни извршитељ) не може да је опозове (члан 138. став 2. реченица 2). Таково решење налагала је правна сигурност, а ако је извршни поверилац незадовољан радњим јавног извршитеља, може да га замени другим. Јавни извршитељ не може извршном повериоцу отказати спровођење извршења (члан 138. став 3).

Осим процесног положаја јавних извршитеља уређује се и њихов ванпроцесни, пословни статус. Повећање надлежности јавних извршитеља налагала је да се постави нови услов за стицање својства јавних извршитеља – положен правосудни испит (члан 477. став 2. тачка 1). Предуслов да се постане јавни извршитељ јесте именовање од министра правде (члан 477. став 1). Они су предузетници и не именују се на одређено време, већ на неодређено, и од њихове воље, начелно, зависи докле ће остати јавни извршитељи (члан 474. став 2). Једном именован, јавни извршитељ остаје то док не наврши радни век, а пре тога може престати да то буде само ако се разреши или му делатност престане на његов захтев. Услови за именовање јавног извршитеља изричито су предвиђени законом. Поред захтева струке, тражи се и достојност за делатности извршитеља (члан 477. став 2. тачка 3). Она се одређује према општеприхваћеним моралним нормама и Етичком кодексу јавних извршитеља и Стандардима професионалног понашања јавних извршитеља (члан 477. став 4). Етички кодекс доноси Комора јавних извршитеља (члан 503. став 2, а Стандарде професионалног понашања доноси министар правде (члан 503. став 2). Предвиђен је и један негативан услов чије наступање спречава лице да буде именовано за јавног извршитеља: „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“ (члан 477. став 3). Практично, коме је његовом кривицом престала нека друга правосудна делатност, не може да буде ни јавни извршитељ.

Правило је да министар правде одређује број јавних извршитеља тако што се један јавни извршитељ именује на 25.000 становника (члан 475. став 2). Именују се после јавног конкурса, који води комисија од пет чланова, од којих се да члана именују на предлог Коморе јавних извршитеља. Комисију именује министар правде (члан 480). Одређена су мерила која конкурсна комисија разматра при одлучивању о томе ко ће бити кандидат за именовање. То су дужина и врста радног искуства на правничким пословима, општи успех

на испиту за јавног извршитеља и на правосудном испиту и поседовање стручних знања и вештина које су корисне за делатност јавних извршитеља (стручне специјализације, познавање страног језика и сл.) – члан 481. став 2. Конкурсна комисија саставља образложени предлог кандидата који прослеђује министру, који потом именује јавног извршитеља (члан 482. став 1).

Поступак почетка рада јавног извршитеља је прецизно уређен. Најпре је одређено шта све јавни извршитељ мора да предузме, које услове мора да испуни да би могао да полаже заклетву пред министром правде. Мора да закључи уговор о осигурању за штету коју би својом делатношћу могао проузроковати другом лицу и уговор о осигурању просторија и предмета примљених у депозит за случај њиховог оштећења, уништења или нестанка и да изради печат и штампил (члан 484). Заклетва се полаже пред министром, у року од 30 дана од када је јавном извршитељу достављено решење о именовану (члан 483. став 1). После заклетве, Комора јавних извршитеља предаја јавном извршитељу издаје посебно решење, које је у закону названо „решење о отпочињању делатности” (члан 485. став 1). У њему се прецизно одређује дан у коме је јавни извршитељ дужан да почне да ради (члан 485. став 2). Неоправдано неотпочињање рада на дан који је одређен у решењу води до претпоставке по којој се сматра да јавни извршитељ није ни именован (члан 485. став 3), што утврђује министар правде (члан 485. став 4). Решење министра је коначно у управном поступку, па против њега може да се покрене управни спор пред Управним судом у коме ће јавни извршитељ доказивати или да је почео да ради на време или да постоје оправдани разлози због којих није благовремено почео да ради.

Систематизоване су и доведене у склад норме о престанку делатности јавног извршитеља. Делатност јавног извршитеља престаје на лични захтев, навршењем радног века и разрешењем (члан 489. став 1). Делатност престаје на лични захтев тако што јавни извршитељ захтева да буде брисан из Именика јавних извршитеља и заменика јавних извршитеља (члан 491. став 1). Брисање из именика је, дакле, начин на који јавном извршитељу престаје делатност на његову иницијативу. Њега из именика брише Министарство правде (оно води именик), које је дужно да то учини у року од 30 дана од подношења захтева за брисање; ако дотле не буде брисан, јавном извршитељу делатност престаје истеком 30 дана од подношења захтева за брисање (члан 491. став 2). Други разлог за престанак делатности јесте навршење радног века јавног извршитеља. Реч је о разлогу који наступа *ex lege* кад јавни извршитељ напуни 67 година живота (члан 492. ст. 1. и 2). О томе министар правде доноси решење, против кога јавни извршитељ може поднети тужбу Управном суду (члан 492. ст. 3. и 4).

Коначно, јавном извршитељу престаје делатност и када буде разрешен. Разлози за разрешење одређени су законом и не могу да се прошире прописом ниже правне снаге од закона. Јавни извршитељ (и заменик јавног извршитеља) разрешава се ако више не испуњава услове за делатност јавног извршитеља (изгуби пословну способност, престане

му држављанство Србије итд.), ако је прикривао законску сметњу од које зависи именовање јавног извршитеља (прикривао је да је осуђен за неко кривично дело које га чини недостојним за јавног извршитеља итд.), ако прихвати јавну, функцију у органу управљања или надзора привредног друштва или почне да се бави пословима обезбеђења, адвоката или јавног бележника или другим пословима који су као неспојиви одређени прописом Коморе (неспојивост), ако заснује радни однос, не плаћа потребна осигурања за штету, ако постоји знатна несагласност података из извештаја о имовини и стварног стања имовине јавног извршитеља, ако му буде изречена дисциплинска мера трајне забране делатности јавног извршитеља и буде ли правноснажно осуђен за кривично дело на безусловну казну затвора од најмање шест месеци или за кривично дело против правног саобраћаја или службене дужности или за кажњиво дело које га чини недостојним делатности јавног извршитеља (члан 493). Поступак у коме се одлучује о томе да ли постоје разлози за разрешење покреће министар, на сопствену иницијативу или на предлог Коморе јавних извршитеља (члан 494. став 1). Јавни извршитељ има право на одбрану (члан 494. став 2). Пошто се јавни извршитељ изјасни о томе да ли постоје разлози за његово разрешење или пропусти право на изјашњење (одбрану) министар правде доноси одлуку. Он може утврдити да постоје или не постоје разлози за разрешење јавног извршитеља. У другом случају доноси решење о разрешењу. Решење о разрешењу је коначно и јавни извршитељ има право да га побија тужбом пред Управним судом (члан 494. став 5).

Пошто јавном извршитељу престане делатност, њу наставља његов заменик док не буде именован нови јавни извршитељ, а ако јавни извршитељ нема заменика, министар именује другог јавног извршитеља који привремено преузима послове бившег јавног извршитеља, све док не буде именован нови јавни извршитељ и он не почне да ради (члан 495. ст. 1. и 3). Јавни извршитељ који привремено преузима послове јавног извршитеља именује се у решењу којим се јавни извршитељ брише из Именика јавних извршитеља и заменика јавних извршитеља или у решењу којим се утврђује да је јавни извршитељ навршио радни век или у решењу којим се јавни извршитељ разрешава (члан 495. став 2), чиме се спречава вакуум. Могуће је и да се он именује посебним решењем (рецимо, ако Министарство правде не донесе у року од 30 дана решење о брисању јавног извршитеља из именика, па му делатност прећутно престане).

Јавни извршитељи имају своју Комору јавних извршитеља, која је израз њиховог права на самоорганизовање. Комора је професионално и недобитно удружење које има статус правног лица и које чине сви јавни извршитељи (али не и њихови заменици или помоћници) – члан 519. став 1. Законом је одређен само основни делокруг Коморе (члан 520. став 1), а на њеном статуту је да уреди и друге послове који су значајни за деловање коморе и јавних извршитеља (члан 520. став 2). Слично томе, законом су предвиђени само основни органи Коморе скупштина Коморе, извршни одбор Коморе, надзорни одбор

Коморе, председник Коморе, заменик председника Коморе, дисциплински тужилац Коморе, заменик дисциплинског тужиоца Коморе и други органи одређени Статутом Коморе (члан 522. став 1). Статутом Коморе могу да се одреде и други органи, поред оних који су законом предвиђени (члан 522. став 1. *in fine*). Скупштину Коморе чине сви јавни извршитељи, а надлежна је да доноси Статут Коморе и Етички кодекс јавних извршитеља, бира и разрешава чланове извршног и надзорног одбора, председника Коморе, дисциплинског тужиоца Коморе, заменик дисциплинског тужиоца Коморе и чланове других органа Коморе и усваја годишњи рачун и извештај о раду Коморе (члан 523. ст. 1 – 2). Остали послови Скупштине коморе уређују се Статутом Коморе (члан 523. став 3). Извршни одбор Коморе, као оперативни орган, за разлику од важећег закона, постаје надлежан да доноси прописе и друге опште акте Коморе (члан 524). Тренутно је за то надлежна Скупштина Коморе, што успорава рад Коморе и отежава њену нормативну делатност. Законом су, како је наведено, још овлашћени надзорни одбор Коморе (члан 525) и председник Коморе (члан 526).

Један од приговора на важећи закон је да не омогућава ефикасан надзор над радом јавних извршитеља. Питање је да ли је приговор основан. Но, нови закон предвиђа да рад јавног извршитеља надзиру Министарство правде и Комора јавних извршитеља. Посреди су облици надзора мимо поступка извршења или обезбеђења, који су изванпроцесне природе. Принцип је да је Министарство правде овлашћено да пре свега надзире рад јавног извршитеља у поступку извршења или обезбеђења – дакле процесни аспект делатности јавних извршитеља (члан 529. став 3), а Комора и то, али и друге аспекте делатности јавних извршитеља (члан 530. став 3). Овлашћења Министарства правде и Коморе доследно томе су и одређена. Тако, министарство је овлашћено да прибави од странака, учесника у поступку и председника судова за чије подручје је јавни извршитељ именован све податке о начину на који је јавни извршитељ предузимао радње извршења и обезбеђења, да захтева документацију о висини трошкова поступка извршења и поступка обезбеђења, захтева извештаје и доказе о томе како су акти судова и јавних извршитеља, закључци и писмена, начини увид у избор средства и предмета извршења и њихове промене у току извршног поступка или поступка обезбеђења, затражи извештај о томе да ли је и колико пута понављана иста радња извршења или обезбеђења (што може да се учини ради повећања накнаде јавног извршитеља, тиме и трошкова поступка које сноси извршни дужник) и да прибави друге податке који су потребни да се одлучи да ли ће се против јавног извршитеља или његовог заменика покренути дисциплински поступак (члан 529. став 3). Државни службеник који је извршио надзор дужан је да проследи записник о надзору и доказе дисциплинском тужиоцу министарства, али и дисциплинском тужиоцу Коморе (члан 529. став 4), да би они проучили записник и доказе и евентуално покренули дисциплински поступак против јавног извршитеља. Исто, *mutatis mutandis*, важи и када надзор спроводи Комора. Она је дужна да јавног извршитеља надзире најмање једанпут у

две године (редовни надзор – члан 530. став 1), али може и да изврши ванредни надзор по притужби странке и учесника у извршном поступку или поступку обезбеђења (члан 530. став 2) или код примопредаје делатности с једног на другог јавног извршитеља (члан 496. став 1). Комора има овлашћења која има и министарство и поред тога још и да: начини увид у предмете, податке и други архивски материјал јавног извршитеља, ствари и новац уплаћен на име јемства, признанице за наплаћене износе на име накнаде за рад и накнаде трошкова јавног извршитеља, начини увид у пословне књиге, списе и ускладиштене ствари, захтева од јавног извршитеља све неопходне податке о његовом пословању, прибави од надлежних органа и организација податке о пословању јавног извршитеља и предузме друге радње, сагласно закону и пропису Коморе (члан 530. став 3). Комора може, по окончању надзора да јавном извршитељу наложи предузимање корективних мера (што министарство, због природе надзора, не може), али само ако је отклањање недостатка по природи ствари могуће (члан 530. став 4). Рецимо, ако јавни извршитељ не води уредно евиденцију о поступцима извршења и обезбеђења и финансијском пословању или пословне књиге, може да му се наложи отклањање недостатака. Али, ако се уочи да јавни извршитељ није у неком предмету правилно одредио средство или предмет извршења или није правилно доставио акт суда или странке другој странци или га није уопште доставио, њему не може бити наложено да то исправи, барем из најмање два разлога: првог, што се то вероватно више не може исправити, јер је поступак зашао већ у другу фазу и другог, важнијег разлога, што би се тиме директно утицало на поступање јавног извршитеља у конкретном извршном поступку или поступку обезбеђења, што није дозвољено ни Министарству правде, ни Комори.

Јавни извршитељ (и заменик јавног извршитеља) одговара дисциплински због повреде закона и других прописа, због неиспуњавања обавеза одређених Статутом и другим прописима или општим актима Коморе и повреде части и угледа професије јавног извршитеља (члан 531. став 1). Дисциплинске повреде могу бити лакше или теже: лакше се уређују Статутом, а теже законом, овим или неким другим (члан 532). Могућност да се тежа дисциплинска повреда одреди и неким другим законом произлази из несумњиво могућег повећања надлежности јавних извршилаца које треба да се простру и на друге правне области. Потпуно нове су теже дисциплинске повреде које произлазе из новог закона. Пример за то је, рецимо, спровођење извршења иако јавни извршитељ није био надлежан за то (било да није апсолутно надлежан јер је за спровођење извршења био надлежан суд, било да није месно надлежан, јер је то неки други јавни извршитељ) – члан 533. став 1. тачка 1. Веома битна теже повреда јесте и кашњење са доношењем одлука у извршном поступку или поступку обезбеђења или неблагоприятно предузимање радњи којима се непосредно спроводи извршење или обезбеђење (члан 533. став 1. тачка 2). Потом, тежа дисциплинска повреда је и обавештавање суда или извршног повериоца (ко се обавештава зависи од фазе у којој се поступак налази: суд се обавештава одмах после

доношења решења о извршењу, а извршни поверилац касније, током спровођења извршења) од стране јавног извршитеља да је јавни извршитељ спречен да прихвати спровођење извршења упркос томе што спреченост не постоји, чиме се санкционише обавеза јавног извршитеља да поштује то што су му поверена јавна овлашћења и да се бави делатношћу од јавног интереса (члан 533. став 1. тачка 3). Потом, повреда правила о достављању решења или закључака суда или јавног извршитеља због које је странка или учесник у поступку изгубио неко процесно право (члан 533. став 1. тачка 4). Законом су јавни извршитељи стекли обавезу да достављају све акте суда и јавних извршитеља када они спроводе извршење. Новом тежом дисциплинском повредом штити се поштовање правила о достављању, која директно утичу на положај странке (пре свега извршног дужника); нису ретке притужбе извршних дужника да им се не достављају акти суда којима се одређује извршење или обезбеђење, чиме им се ускраћује право на правни лек. Затим, нова тежа дисциплинска повреда је одређивање, мењање или додавање средстава и предмета извршења којим је озбиљно нарушено начело сразмере (члан 535. став 1. тачка 5), затим понављање исте радње извршења или обезбеђења, да би се увећали трошкови поступка (такође не баш тако ретка притужба грађана – извршних дужника на које се коначно носе трошкови извршног поступка или поступка обезбеђења) - члан 533. став 1. тачка 7, предузимање радњи у поступку и поред разлога за искључење и донетог решења о изузећу јавног извршитеља, недоношење закључка којим се одбацује предлог за извршење ако извршни поверилац уз предлог за извршење не достави јавном извршитељу одговор Коморе из кога произлази да је за јавног извршитеља одређен управо он, или ако му не достави доказ да Комора није одговорила у року, што је последица новог система расподеле тзв „комуналних предмета” итд.

За теже дисциплинске повреде изричу се јавна опомена, новчана казна од једне до 12 просечних месечних плата судије основног суда исплаћених у месецу који је претходио месецу у коме је донето решење о новчаној казни, привремена забрана делатности од три месеца до једне године и коначно, трајна забрана делатности (после које се јавни извршитељ разрешава) – члан 534. ст. 2. и 3.

Дисциплински поступак води дисциплинска комисија, која одлучује и о изрицању дисциплинске мере. Има пет чланова; три члана именује министар правде, а два члана именује извршни одбор Коморе, на предлог председника Коморе (члан 538). Чланови које именује министар правде именују се међу судијама које имају искуство у извршном поступку и поступку обезбеђења (члан 538. став 2), а два члана која именује извршни одбор Коморе међу јавним извршитељима (члан 537. став 3). Тако у дисциплинској комисији постоји минимална судијска већина, а заступљеност јавних извршитеља није мала, тим пре што њих више, као по важећем закону, не именује министар, већ директно орган Коморе, извршни одбор. Промена у односу на важећи закон огледа се и у томе што у дисциплинску комисију више не улазе државни службеници из Министарства правде.

Измена састава дисциплинске комисије требало би најпре да јемчи њену компетентност, а потом и непристрасност у којој има места да се чује и глас јавних извршитеља који су њени чланови. Чланови дисциплинске комисије именују се на четири године, с правом да буду поново именовани (члан 539. ст. 1. и 2) Они између себе бирају председника чији је мандат две године (члан 538. став 4).

Уређени су и разлози за престанак дужности члана дисциплинске комисије и поступак у коме се утврђује постојање тих разлога. Нови разлог је престанак својства због кога је члан именован у дисциплинску комисију; практично, судија престаје да буде члан дисциплинске комисије кад престане да буде судија, а јавни извршитељ – кад престане да буде јавни извршитељ (члан 540. став 1). Члан дисциплинске комисије разрешава се ако несавесно извршава своје дужности (члан 541. став 1). Надлежност за одлучивање о томе да ли постоје разлози за разрешење заснована је на симетрији са надлежношћу за именовање члана дисциплинске комисије који се разрешава. О разрешењу судија као чланова комисије одлучује министар правде, а о разрешењу јавних извршитеља – извршни одбор Коморе (члан 541. став 2). Тиме се додатно штити независност чланова дисциплинске комисије и спречавају сукоби између различитих професија унутар ње. У поступку у коме се одлучује о томе да ли постоје разлози за разрешење члана дисциплинске комисије њему се обавезно пружа могућност да се брани и своје аргументе супротстави аргументима противне стране (члан 541. став 4). Решење о разрешењу члана дисциплинске комисије је коначно, што значи да може да се побија тужбом у управном спору (члан 541. став 5).

Дисциплински поступак против јавног извршитеља почиње када дисциплинска комисија прими захтев за утврђивање дисциплинске одговорности (члан 542. став 1). Тај захтев је поднесак којим почиње поступак. Поступак се активира, покреће, самим подношењем захтева; од тада настаје и обавеза дисциплинске комисије да води дисциплински поступак и донесе потребну одлуку. Захтев могу да поднесу да поднесу министар правде, дисциплински тужилац Коморе, дисциплински тужилац министарства и председник Коморе (члан 542. став 2). Законом је предвиђена и садржина захтева (члан 542. став 4).

Кад прими захтев, дисциплинска комисија доставља захтев јавном извршитељу против кога је поступак покренут. Сврха тога је двојака: да се јавни извршитељ упозна с тиме да је против њега покренут поступак од 15 дана од пријема захтева и да, после анализе захтева, почне да припрема своју одбрану или да је писмено изнесе у року од 15 дана од пријема захтева. Практично, овде је реч о припремним радњама за одржавање усмене расправе. Пошто приме захтев и одговор на њега, чланови дисциплинске комисије утврђују које су чињенице значајне за одлучивање, које од њих су међу странкама спорне, а које нису, и које су правне тврдње странака. После пријема одговора на захтев или када протекне рок од 15 дана у коме је одговор био могућ а није дат, комисија заказује усмену

расправу (члан 543. став 2). Будући да је сврха усмене расправе да се на њој пре свега утврди чињенично стање, она се не заказује кад међу странкама оно није спорно (члан 543. став 3). Одлучивање се онда састоји искључиво од примене права, а заказивање усмене расправе било би само расипање времена и средстава.

Сама усмена расправа састоји се од једног или више рочишта, а дисциплинска комисија предузима све да се усмена расправа не одуговлачи и не одлаже и да се оконча већ на првом рочишту, тј. да се већ после првог рочишта донесе одлука (члан 544. став 2). Усмена расправа, начелно, може да се одржи и ако њој не присуствује јавни извршитељ, ако је на њу уредно позван. Право одбране јавног извршитеља на усменој расправи је исцрпно предвиђено. „Јавни извршитељ има право да се на усменој расправи изјасни о чињеницама које су изнете у захтеву за изрицање дисциплинске мере и понуђеним доказима, да учествује у извођењу доказа, поставља питања сведоцима и вештацима, износи чињенице значајне за његову одбрану, предлаже доказе, износи правне, и побија тврдње које се не слажу с његовим” (члан 545. став 1). После одржане усмене расправе, дисциплинска комисија доноси одлуку, већином гласова њених чланова (члан 546. ст. 1. и 2). Дисциплински поступак подробније се уређује прописом министра (члан 546. став 3). Против одлуке дисциплинске комисије може да се води управни спор (члан 547).

10. Прелазне и завршне одредбе

Извршни поступци који су почели пре ступања новог закона на снагу настављају се према Закону о извршењу и обезбеђењу из 2011 (члан 551). Од тога се одступа ако после ступања на снагу овог закона буде укинута решење о извршењу на основу извршне или веродостојне исправе (према правилима важећег закона из 2011); у том случају поступак се наставља применом одредаба новог закона (члан 552. став 1. реченица друга). Проблем настаје услед измене надлежности суда и јавних извршитеља: могуће је да је извршење водио суд, а да по новом закону треба да то чини јавни извршитељ (као што је могуће и обратно, да је извршење спроводио јавни извршитељ, а да је по новом закону за то надлежан суд). У том случају извршни поверилац је дужан да у року од 15 дана од пријема решења о укидању решења о извршењу, односно обезбеђењу одреди јавног извршитеља и о томе обавести суд, иначе се извршни поступак или поступак обезбеђења обуставља (члан 552. став 1. реченица друга). Ако извршни поверилац благовремено извести суд о томе, суд доноси закључак о обустави спровођења извршења пред судом, па списе предмета доставља јавном извршитељу, који одмах доноси закључак о настављању извршења (члан 552. став 2). У другој ситуацији, тј. кад је суд постао искључиво надлежан да спроводи извршење које у праксу спроводи јавни извршитељ (рецимо, извршење

нечињења), јавни извршитељ задржава надлежност да спроведе извршење које је отпочео (члан 552. став 3).

Постављено је још једно правило које гласи „Извршни повериоци у чију корист је пре почетка рада извршитеља у Републици Србији донето решење о извршењу на основу извршне или веродостојне исправе или решење о обезбеђењу и који на дан ступања на снагу овог закона још воде извршни поступак или поступак обезбеђења дужни су да се у року од 60 дана од ступања на снагу овог закона изјасне о томе да ли су вољни да извршење спроведе суд или јавни извршитељ. Ако се не изјасне у року, извршни поступак се обуставља“ (члан 553. ст. 1. и 2). Овде је реч о поступцима извршења који су почели пре него што су извршитељи уопште почели да раде, па је извршење спроводио само онај који је и могао, а то је суд. Извршном повериоцу се препушта да бира да ли ће извршење наставити суд (према закону од 2011) или јавни извршитељ, према новом закону. У принципу, они бирају који ће закон на њих бити примењиван, нови или стари.

Новим законом предвиђено је да јавни извршитељи морају да имају положен правосудни испит. То важи како за оне који су већ именовани, тако и за оне који пледирају да буду именовани. Ови први дужни су да положе правосудни испит до 1. јануара 2018, иначе престају да испуњавају један од услова потребних за именовање, услед чега се разрешавају (члан 554. став 2).

Предвиђено је докле су министар правде и Комора јавних извршитеља дужни да донесу прописе који су предвиђени новим законом, а Комора и да с њиме усклади свој Статут (члан 555). Коначно, одређен је двоструки *vacatio legis* за ступање овог закона на снагу (члан 556. ст. 2. и 3). Највећи број одредаба почиње да се примењује 1. јула 2016 (члан 555. став 3).

IV. СРЕДСТВА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ОВОГ ЗАКОНА

За спровођење овог закона није потребно да се обезбеде додатна средства у буџету Републике Србије.