

NOVELE ZAKONA O IZVRŠENJU I OBEZBEĐENJU

Uvodne napomene

Zakon o izvršenju i obezbeđenju („Službeni glasnik RS“, br. 106/15, 106/16 – autentično tumačenje i 113/17 – autentično tumačenje, u daljem tekstu: ZIO) doneo je niz novina u postupak izvršenja i obezbeđenja. Neke od njih su: proširenje nadležnosti javnih izvršitelja u postupku sprovođenja izvršenja, zatim sistem pravnih lekova (ponovno uvođenje žalbe), zabrana ukidanja prvostepenog rešenja, mogućnost odlaganja izvršenja na predlog izvršnog dužnika i trećeg lica, meritorno odlučivanje o prigovoru trećeg lica, tužba izvršnog dužnika za nedozvoljenost izvršenja, ambiciozno uređen postupak odlučivanja o pravnim lekovima kada je u pitanju izvršenje na osnovu verodostojne isprave, mogućnost protivizvršenja i na predlog trećeg lica, zajednička prodaja nepokretnosti i pokretnih stvari kao poseban način namirenja novčanog potraživanja, regulisanje odnosa prodaje nepokretnosti prema Zakonu o hipoteci i prema Zakonu o izvršenju i obezbeđenju, označavanje izvršnog dužnika u slučaju promene vlasnika na nepokretnosti nakon zasnivanja založnog prava, dužnost izvršnih poverilaca da se izjasne da li će nakon stupanja na snagu ZIO izvršenje sprovoditi sud ili javni izvršitelj uz posledicu obustave postupka u slučaju neizjašnjenja.

Pre i nego što je počela primena ZIO (1.7.2016. godine) u stručnoj javnosti pojavile su se prve kritike, bilo pozitivne ili negativne. Kako je primena ZIO odmicala, to je broj negativnih kritika rastao. To je sigurno bio jedan od razloga da se Ministarstvo pravde Republike Srbije odlučilo da pristupi izmenama i dopunama ZIO. U proleće 2018. godine formirana je radna grupa koju je sačinjavao prilično veliki broj članova iz različitih institucija, državnih organa, banaka, udruženja, nevladinog sektora, koja je radila na izradi nacrtu Zakona o izmenama i dopunama ZIO. Radna grupa je svoj rad na izradi nacrtu okončala negde krajem 2018. godine, nakon čega je u maju 2019. godine objavljen nacrt Zakona o izmenama i dopunama ZIO i sprovedena javna rasprava u prilično kratkom periodu, od oko tri nedelje. Nakon toga, Vlada Republike Srbije, usvojila je predlog Zakona o izmenama i dopunama ZIO i uputila ga Narodnoj skupštini Republike Srbije. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbeđenju (u daljem tekstu Zakon o izmenama) usvojen je na vanrednom zasedanju Narodne skupštine Republike Srbije dana 26.07.2019. godine, objavljen je u Službenom glasniku Republike Srbije broj 54/19 od 26.07.2019. godine, stupio je na snagu dana 03.08.2019. godine, s tim što se primenjuje od 01.01.2020. godine.

Kratak prikaz nekih od najznačajnijih novina iz Zakona o izmenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbeđenju

Zakonodavac se opredelio da i dalje proširi ovlašćenja i nadležnost javnih izvršitelja. Tako, javni izvršitelji, osim što su nadležni da odlučuju o predlogu za izvršenje radi namirenja novčanog potraživanja na osnovu verodostojne isprave za komunalne i srodne usluge, biće nadležni da odlučuju i o predlogu za izvršenje na osnovu izvršne isprave radi namirenja novčanog potraživanja prema izvršnom dužniku iz člana 300. stav 2-4. ZIO (Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave), s tim što je izvršni poverilac dužan da se o nameri podnošenja predloga za izvršenje pismenim putem obrati Ministarstvu finansija najkasnije u roku od 30 dana pre

podnošenja predloga za izvršenje. Osim navedenog, izvršni poverilac pre podnošenja predloga za izvršenje je dužan da uputi zahtev Komori javnih izvršitelja da odredi mesno nadležnog javnog izvršitelja kome će podneti predlog za izvršenje. Dalje, javni izvršitelji će biti nadležni da odlučuju o predlogu za izvršenje na osnovu izvršnih isprava koje se odnose na novčano potraživanje za komunalne i srodne usluge. U tom slučaju, takođe postoji obaveza izvršnog poverioca da se pre podnošenja predloga obrati Komori javnih izvršitelja koja bi odredila mesno nadležnog javnog izvršitelja za odlučivanje i dalje postupanje.

Kada je u pitanju sprovođenje izvršenja, javni izvršitelji osim nadležnosti koja je u njihovu korist uspostavljena ZIO biće isključivo nadležni i za sprovođenje izvršenja tzv. zamenljivih radnji, tj. radnji koje može izvršiti izvršni dužnik ili izvršni poverilac o trošku izvršnog dužnika sam ili preko trećeg lica, te za sprovođenje izvršenja zajedničkom prodajom nepokretnosti i pokretnih stvari. Treba ukazati da je u nadležnost javnim izvršiteljima za sprovođenje izvršenja data i naplata novčanog potraživanja na ime zakonskog izdržavanja, a to su odluke koje su donete u vezi sa porodičnim odnosima. Osim navedenog, javni izvršitelji biće isključivo nadležni za izvršenje rešenja za koje je zakonom propisano da se izvršavaju po službenoj dužnosti. Zakonodavac je dalje ostavio mogućnost da se i posebnim zakonom propiše nadležnost javnih izvršitelja za sprovođenje izvršenja za koja bi oni bili isključivo nadležni.

Odredbe da nemaju pravno dejstvo akti pravnog ili faktičkog raspolaganja predmetom izvršenja ili obezbeđenja ali sada od dana donošenja rešenja o izvršenju na osnovu izvršne ili verodostojne isprave ili rešenja o obezbeđenju, (koje se shodno primenjuje i na zaključak javnog izvršitelja) zvuče zaista "atraktivno". U navedenom slučaju na osnovu rešenja o izvršenju, odnosno zaključka javnog izvršitelja, nadležni organ dužan je da izvrši upis zabrane raspolaganja u odgovarajući registar (pretpostavka je na predmetu izvršenja) čime se očigledno želi dodatno ojačati položaj izvršnih poverilaca. Po svojoj prirodi ova zabrana odgovara privremenoj meri, koju inače izvršni poverilac može predložiti u iniciranom postupku izvršenja. Ostaje da se vidi kako će to u praksi funkcionisati.

Zakonom o izmenama pojačana je zaštita izvršnog dužnika s obzirom da je uspostavljena dužnost javnog izvršitelja da prilikom izbora između više sredstava i predmeta izvršenja po službenoj dužnosti vodi računa o načelu srazmere i to tako da se izvršenje sprovodi onim sredstvom i na onom predmetu koji su za izvršnog dužnika najmanje nepovoljni. Izuzetak od navedenog jeste situacija u kojoj se izvršni dužnik u formi javne ili po zakonu overene isprave saglasio da se izvršenje sprovede određenim sredstvom ili na određenom predmetu ili kada je nesumnjivo utvrđeno da postoji samo jedno sredstvo i jedan predmet izvršenja iz kog se može namiriti novčano potraživanje izvršnog poverioca.

Osim navedenog, kod ostvarenja novčanog potraživanja i izvršenja na zaradi i naknadi zarade, minimalnoj zaradi, penziji i minimalnoj penziji, ograničenje izvršenja je uređeno na način da je smanjen obim do koga se može zahvatiti u primanja izvršnog dužnika po navedenim osnovama. Tako, kada je u pitanju zarada, naknada zarade, izvršenje se može sprovesti do $\frac{1}{2}$ zarade ili naknade zarade, a kada je u pitanju minimalna zarada do $\frac{1}{4}$. Kada je u pitanju zarada ili naknada zarade koja ne prelazi iznos prosečne neto zarade prema poslednjem objavljenom podatku republičkog organa nadležnog za poslove statistike izvršenje se može sprovesti do njihove trećine. Izvršenje na penziji može se sprovesti do $\frac{1}{3}$ penzije, a ukoliko penzija ne prelazi iznos prosečne penzije prema poslednjem objavljenom podatku Republičkog fonda za penzijsko i

invalidsko osiguranje može se sprovesti do njene četvrtine. U slučaju da penzija ne prelazi najniži iznos penzije u Republici Srbiji izvršenje se može sprovesti do 1/10 takve penzije. Izuzetak od svega navedenog predstavljaju potraživanja na ime zakonskog izdržavanja i tada se izvršenje na svim navedenim primanjima izvršnog dužnika može sprovesti do 1/2 primanja.

Kada je reč o novčanim potraživanjima za komunalne i srodne usluge izvršni dužnici su zaštićeni na način da se ne može odrediti izvršenje radi naplate navedenih novčanih potraživanja prodajom jedine nepokretnosti u vlasništvu izvršnog dužnika fizičkog lica kada je u pitanju namirenje novčanog potraživanja čija glavnica ne prelazi iznos od 5.000,00 EUR u dinarskoj protivvrednosti po srednjem kursu NBS na dan podnošenja predloga za izvršenje.

Postupak po pravnom leku protiv rešenja kojim je odlučeno o predlogu za izvršenje na osnovu verodostojne isprave je pojednostavljen i uređen sa ukupno šest članova i na prvi pogled na način primereniji materiji izvršenja. U slučaju usvajanja, odbijanja ili odbacivanja predloga za izvršenje, isključivi pravni lek je prigovor o kome odlučuje veće prvostepenog suda.

Novost je da se i izvršenje radi naplate novčanog potraživanja na osnovu verodostojne isprave može predložiti i time i odrediti na celokupnoj imovini izvršnog dužnika.

Predviđena je mogućnost, analogno ovlašćenjima u vanparničnom postupku, da prvostepeni sud, dakle sudija pojedinac odluči o žalbi protiv rešenja o izvršenju na osnovu izvršne isprave, kada oceni da je žalba izvršnog dužnika osnovana.

Odreba člana 26. ZIO, koja je propisivala zabranu ukidanja prvostepenog rešenja je brisana.

Osim što je postupak izvršenja zajedničkom prodajom nepokretnosti i pokretnih stvari u fazi sprovođenja izvršenja stavljen u isključivu nadležnost javnih izvršitelja, ovakav način namirenja novčanog potraživanja je sada taksativno propisan kao jedno od sredstava izvršenja radi namirenja novčanog potraživanja.

U odredbama koje regulišu prelaz i prenos potraživanja i obaveze, propisano je, da u situacijama kada izvršnog poverioca u izvršnom postupku zastupa advokat, naplata dosuđenih sudskih troškova i troškova izvršenja izvršiće se na račun advokata i bez ugovora o prenosu potraživanja, na osnovu po zakonu overenog punomoćja kojim je izvršni poverilac ovlastio punomoćnika advokata za naplatu troškova postupka, koje troškove može da primi na svoj račun.

Kod odredbi koje regulišu izuzimanje od izvršenja, propisano je da predmet izvršenja ne mogu biti ni pokretne, ni nepokretne stvari koje koriste državni organi za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti, ali ni novčana sredstva i finansijski instrumenti koji su utvrđeni kao sredstvo obezbeđenja u skladu sa zakonom kojim se uređuje finansijsko obezbeđenje uključujući i novčana sredstva i finansijske instrumente na kojima je ustanovljeno založno pravo u skladu sa tim zakonom.

Sada je pravilo da se izvršenje sprovodi samo radnim danom (ne više svakim danom), a izuzetak su naročito opravdani razlozi ili slučaj kada izvršni dužnik izbegava ispunjenje obaveze.

Značajna izmena je predviđena u postupku izvršenja na nepokretnosti u fazi postupka kada se odlučuje o predlogu za izvršenje, a drugo lice (ne izvršni dužnik) je upisano kao vlasnik nepokretnosti u katastru pri čemu izvršni poverilac uz predlog za izvršenje na nepokretnosti podnosi ispravu podobnu da se upiše svojina izvršnog dužnika. U tom slučaju, sud će doneti rešenje o izvršenju i tim rešenjem istovremeno

naložiti da se u katastar nepokretnosti upiše pravo svojine u korist izvršnog dužnika. Ove odredbe se shodno primenjuju i na zaključak javnog izvršitelja kada on zaključkom određuje sprovođenje izvršenja na nepokretnosti.

U slučaju promene vlasnika nepokretnosti nakon sticanja založnog prava, propisano je da izvršni poverilac u predlogu za izvršenje naznačava kao izvršnog dužnika novog vlasnika nepokretnosti (ne založnog dužnika), s tim da se u toj situaciji izvršenje može sprovesti samo na nepokretnosti na kojoj postoji založno pravo.

Dodatna zaštita izvršnog dužnika, kada je u pitanju naplata novčanog potraživanja na nepokretnosti izvršnog dužnika, jeste mogućnost da javni izvršitelj po službenoj dužnosti ili na predlog stranke odredi izvršenje na drugoj nepokretnosti ili drugim sredstvom i na drugom predmetu izvršenja ukoliko postoji očigledna nesrazmera između visine potraživanja izvršnog poverioca i vrednosti nepokretnosti koju je izvršni poverilac naznačio u predlogu za izvršenje. Navedeno postupanje je moguće nakon upisa zabeležbe rešenja o izvršenju i pod uslovom da su druga nepokretnost ili drugo sredstvo i predmet izvršenja dovoljni za namirenje novčanog potraživanja izvršnog poverioca u razumnom roku. U ovom slučaju zaštićen je izvršni poverilac, jer ukoliko su određeni drugo sredstvo i predmet izvršenja u katastru nepokretnosti ostaje upisana zabeležba rešenja o izvršenju na nepokretnosti na kojoj je prethodno određeno izvršenje, sve dok potraživanje izvršnog poverioca ne bude namireno.

Još nekoliko novina, kada je u pitanju izvršenje na nepokretnosti odnosi se na visinu jemstva koje polažu učesnici u nadmetanju i ono iznosi 15% od procenjene vrednosti nepokretnosti, a pravo na povraćaj jemstva gubi učesnik koji ne ponudi ni početnu cenu, kao i učesnik koji odustane od javnog nadmetanja. Uspostavljen je licitacioni korak u postupku nadmetanja i on iznosi najviše za 10% od početne cene.

Izvršenje radi namirenja novčanog potraživanja na osnovu izvoda iz registra zaloge kao izvršne isprave, sprovodi se po odredbama ZIO koje uređuju postupak namirenja novčanog potraživanja na pokretnim stvarima.

Novost predstavlja i mogućnost dobrovoljnog namirenja novčanog potraživanja pre pokretanja izvršnog postupka. Ovaj postupak započinje podnošenjem pismenog predloga izvršnog poverioca javnom izvršitelju, uz koji se dostavlja izvršna ili verodostojna isprava. Javni izvršitelj ima pravo na predujam na ime troškova ovog postupka, koji predujam uplaćuje izvršni poverilac u skladu sa odredbama Javnoizvršiteljske tarife, s tim što neuplaćivanje predujma u roku od 8 dana od dana dostavljanja naloga ima za posledicu da je predlog za dobrovoljno namirenje novčanog potraživanja povučen. Postupak dobrovoljnog namirenja nije obavezan i nije uslov za pokretanje izvršnog postupka, a ukoliko je pokrenut, nastaje zastoj zastarelosti u roku od 60 dana. Sam postupak je aktom uredio ministar pravde.

Novi postupak koji je predviđen zakonom (uslovno rečeno), jeste i skraćeni izvršni postupak koji je uređen po uzoru na skraćeni izvršni postupak koji je bio regulisan Zakonom o izvršnom postupku („Službeni glasnik RS“, br. 125/04). Ovaj postupak je rezervisan za stranke koje predstavljaju subjekte za rešavanje čijih sporova je u skladu sa zakonom (Zakon o uređenju sudova) stvarno nadležan privredni sud. Verodostojne isprave su osnov za određivanje izvršenja i taksativno su predviđene zakonom i reč je o verodostojnim ispravama jače dokazne snage u odnosu na klasične verodostojne isprave jer ih uglavnom izdaje izvršni dužnik. Izvršni poverilac je dužan da u predlogu naznači da zahteva sprovođenje skraćenog izvršnog postupka. Isključivi pravni lek je prigovor o kome odlučuje veće od troje sudija prvostepenog suda, a razlozi za prigovor su taksativno propisani, kao i dokazi koji se moraju dostaviti uz prigovor.

Izvršenje se može sprovesti i na drugim imovinskim pravima izvršnog dužnika uključujući u ta prava i patent i žig. Propisano je da se izvršenje sprovodi plenidbom, upisom u odgovarajući registar i unovčenjem uz shodnu primenu odredaba ZIO kojima se uređuje izvršenje na pokretnim stvarima radi namirenja novčanog potraživanja, osim odredaba o elektronskom javnom nadmetanju.

Zakon o izmenama nastavlja intenciju rasterećenja sudova (za neke je to razvlašćivanje sudova). U tom smislu predviđeno je da izvršni postupci u kojima izvršenje ili obezbeđenje sprovodi sud za čije sprovođenje je po odredbama predloga zakona isključivo nadležan javni izvršitelj, se nastavljaju pred javnim izvršiteljem. Javnog izvršitelja koji će nastaviti sprovođenje izvršenja određivaće predsednik nadležnog suda. Predujam koji izvršni poverilac u ovom slučaju uplaćuje javnom izvršitelju iznosi 25% od predujma koji je propisan Javnoizvršiteljskom tarifom, s tim što neuplaćivanje navedenog predujma u roku od 8 dana od dana dostavljanja zaključka o predujmu ima za posledicu obustavu postupka.

Posebno je predviđeno da kada su u pitanju izvršni postupci za namirenje potraživanja iz komunalnih i srodnih delatnosti, kao i postupci koji se vode radi namirenja ili obezbeđenja potraživanja izvršnog poverioca Republike Srbije, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, javnog preduzeća i drugog pravnog lica čiji je osnivač ili vlasnik Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, a koje izvršenje sprovodi sud primenom člana 547. ZIO i u kojima do dana stupanja na snagu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbeđenju nije započeto sprovođenje izvršenja ili u kojima je od poslednje preduzete radnje sprovođenja proteklo više od šest meseci, se ti postupci obustavljaju sa danom stupanja na snagu (03.08.2019. godine) Zakona o izmenama i dopunama ZIO, ali u samo u slučaju ako glavnica potraživanja koje se namiruje ili obezbeđuje ne prelazi iznos od 2.000,00 dinara.

Kada je u pitanju izvršenje na novčanim sredstvima na računu izvršnog dužnika koji je na dan stupanja na snagu Zakona o izmenama i dopunama ZIO u blokadi duže od tri godine, postupak izvršenja će se obustaviti ukoliko izvršni poverilac u roku od 8 dana od dana stupanja na snagu zakona ne predloži promenu sredstva i predmeta izvršenja.

Jedna od novina koja je javnosti najčešće prezentovana prilikom izrade nacrtu i predloga zakona jeste elektronsko javno nadmetanje. Elektronsko javno nadmetanje je predviđeno kako za prodaju nepokretnosti, tako i za prodaju pokretnih stvari i počće da se paralelno primenjuje sa usmenim nadmetanjem od 01. marta 2020. godine, a od 1. septembra 2020. godine ovaj način prodaje je obavezan. Zloupotrebe koje su očigledno bile prisutne, pre svega u postupku javne prodaje nepokretnosti i koje su primećene kako od strane nadležnih organa, tako i od učesnika u postupku bile su razlog da se predvidi elektronsko javno nadmetanje. Očekivanje je, da se na ovaj način spreče zloupotrebe jer će elektronska platforma koja će biti uređena podzakonskim aktom Ministarstva pravde omogućiti anonimnost učesnika u postupku javnog nadmetanja, te time onemogućiti eventualan uticaj na potencijalne učesnike javnog nadmetanja u smislu njihovog sprečavanja da učestvuju, kao i dogovaranja između učesnika, a što bi kako se očekuje omogućilo da postigne i veća cena prilikom elektronskog nadmetanja. Postupak je bliže uređen aktom ministra pravde.

Nekoliko značajnih novina predviđeno je i u odredbama koje regulišu troškove izvršenja. Tako je u cilju sprečavanja izvršnog poverioca da naplati i troškove koji nisu bili neophodni da bi namirio svoje potraživanje propisano da, izvršni poverilac koji je podnošenjem više predloga za izvršenje protiv istog izvršnog dužnika zahtevao odvojeno

namirenje više potraživanja koja su se mogla namiriti u istom izvršnom postupku, ima pravo na naknadu samo onih troškova koje bi imao da je radi namirenja tih potraživanja podneo samo jedan predlog za izvršenje. Dalje je predviđeno da se navedeno pravilo shodno primenjuje i kada je izvršni poverilac podnošenjem više predloga za izvršenje protiv istog izvršnog dužnika zahtevao potpuno ili delimično namirenje glavnice jednog potraživanja, kamate ili troškova postupka. Takođe je previđeno da osim stranaka i učesnik u postupku ima pravo na troškove za radnje koje je preduzeo u cilju zaštite svojih prava, ali i da je učesnik u postupku dužan da naknadi troškove koje je neosnovano prouzrokovao svojim radnjama. Inače, rešenje kojim su utvrđeni troškovi postupka sprovodi se protiv stranke ili učesnika u postupku, u istom postupku u kom je doneto i to rešenje ima dejstvo rešenja o izvršenju.

Zakonom o izmenama je izričito propisano da nije dozvoljeno određivanje privremene mere kojom bi se zabranilo sprovođenje izvršenja. Ova intervencija je očigledno usledila zbog postojanja različite sudske prakse.

Ovo su neke od brojnih novina, a obim izmena i dopuna ZIO upućuje na zaključak da su se nadležni organi opravdano mogli opredeliti i za donošenje novog zakona.

Autor: Mladen Nikolić

predavač i konsultant MNG centra