

УДК: 342.77:347.952(497.11)

CERIF: S 142

ТИП РАДА: ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

DOI: 10.5937/PiP2103285B

др **Никола БОДИРОГА**^{*}
редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду,
Србија

О СПРОВОЂЕЊУ ПРИНУДНОГ ИЗВРШЕЊА У УСЛОВИМА ВАНРЕДНОГ СТАЊА ИЗАЗВАНОГ ЕПИДЕМИЈОМ КОРОНА ВИРУСА^{**}

Сажетак

Настајак и ширење епидемије корона вируса представљало је изазов за функционисање postoјеће правној оквира у области принудне реализације субјективних грађанских права. Имајући у виду насталу оштрину по јавно здравље, требало је регулисати постојање судова, јавних извршитеља и других органа извршној постојаности у таквој ситуацији. У Републици Србији ванредно стање узроковано овом епидемијом уведено је 15. марта 2020. године, а укинута је одлуком Скупштине Србије од 6. маја те исте године. За време ванредног стања, али и током трајања различитих мера за сузбијање епидемије, чије је важење продужено након укидања ванредног стања, постојало се питање на који начин ће функционисати принудно остваривање израживања у складу са одредбама Закона о извршењу и обезбеђењу. У раду ћемо анализирати актуелне донет

^{*} Електронска адреса аутора: bodiroga@ius.bg.ac.rs.

^{**} Рад је написан на основу истраживања спроведеног за потребе пројекта Правног факултета Универзитета у Београду „Епидемија. Право. Друштво“ за 2021. годину.

од стиране различитих државних органа и ималаца јавних овлашћења, али и постојећих нормативни оквир принудној извршења и обезбеђења, а нарочито институције извршној права који омогућавају прекид, одлагање и заступање са извршним поступком.

Кључне речи: *Епидемија корона вируса. – Ванредно стање. – Принудно извршење и обезбеђење. – Рад судова и јавних извршитеља.*

I Опасност по јавно здравље као разлог за неспровођење извршења према Закону о извршењу и обезбеђењу

Законом о извршењу и обезбеђењу регулисане су одређене процесне ситуације у којима се делатност органа и других субјеката извршног поступка може привремено обуставити.¹ То су прекид извршног поступка, застој у спровођењу извршења и одлагање извршења. Анализираћемо разлоге за примену тих института и могућност њиховог коришћења у условима опасности по јавно здравље.

Прекид извршног поступка регулисан је чланом 29 ЗИО. Уколико би дошло до прекида извршног поступка по сили закона, јавни извршитељ именује привременог заступника странци и наставља поступак пре него што је истекао разлог за прекид. Одлуку о наставку поступка јавни извршитељ доноси по службеној дужности или на предлог странке. Цитирано правило не може се применити уколико је до прекида извршног поступка дошло услед отварања стечајног поступка. Идеја законодавца била је да се извршни поступак, који је прекинут по сили закона, настави и пре престанка разлога за његов прекид.² Сами разлози за прекид поступка нису уређени одредбама ЗИО, па се у том погледу морају сходно применити одредбе Закона о парничном поступку.³ Разлози за прекид парничног, односно извршног поступка по сили закона постоје кад: 1) странка умре; 2) странка изгуби парничну способност; 3) законски заступник странке умре или престане његово овлашћење за заступање; 4) странка која је правно лице престане да постоји, односно кад надлежни орган правноснажно одлучи о забрани рада; 5) наступе правне последице отварања поступка стечаја; 6) услед ратног стања или

1 Закон о извршењу и обезбеђењу – ЗИО, *Службени гласник РС*, бр. 106/2015, 106/2016 – аутентично тумачење, 113/2017 – аутентично тумачење, 54/2019 и 9/2020 – аутентично тумачење.

2 Гордана Станковић, Владимир Боранијашевић, *Грађанско процесно право*, Ниш, 2020, 749.

3 Закон о парничном поступку – ЗПП, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 49/2013 – одлука УС, 74/2013 – одлука УС, 55/2014, 87/2018 и 18/2020.

ванредних догађаја престане рад у суду; 7) је то другим законом прописано.⁴ Једини разлог од наведених који би се могао применити како би се одредио прекид извршног поступка услед епидемије корона вируса јесте наступање ванредних догађаја услед којих би престао рад у суду. Када су у питању разлози за прекид поступка на основу одлуке суда, то су: 1) одлука суда да не решава сам о претходном питању и 2) ситуација у којој се странка налази на подручју које је због ванредних догађаја одсечено од суда.⁵ Видимо да постоји разлог за прекид поступка када се странка услед ванредних догађаја налази на подручју које је одсечено од суда, али се тај разлог, односно његово постојање процењује у сваком појединачном случају. Из цитираних законских одредаба произлази да опасност по јавно здравље изазвана епидемијом великих размера није препозната као разлог за прекид извршног поступка.

Застој у спровођењу извршења по правилу није дозвољен. Чланом 15 ЗИО прописано је начело хитности у поступку извршења и обезбеђења (став 1), а једна од последица начела хитности јесте да застој није дозвољен у овом поступку (став 2). Одступања од овог правила постоје у одређеним ситуацијама. Чланом 90 ставом 4 и 5 ЗИО прописано је да ће суд који усвоји приговор извршног дужника поднет против обавезујућег дела решења о извршењу на основу веродостојне исправе, и одреди да ће се поступак наставити као поводом приговора против платног налога, истим решењем одредити застој извршног поступка све док се правноснажно не оконча парнични поступак који се води као по приговору против платног налога.⁶ Чланом 144 ставом 3 ЗИО прописано је да ако се при извршењу радње основано очекује нарушавање јавног реда и мира или насиље већег обима, руководилац надлежне организационе јединице полиције може најкасније 48 часова пре почетка извршења радње писмено захтевати од јавног извршитеља да застане са извршењем како би се предузеле мере и радње потребне за безбедан наставак поступка. Јавни извршитељ дужан је да заједно са руководиоцем надлежне организационе јединице полиције одреди да се радња изврши у року који не може бити дужи од десет дана. Опасност по нарушавање јавног реда и мира постоји као разлог за одређивање застоја у спровођењу извршења, односно застоја у предузимању одређених извршних радњи, и то је везано за предузимање оних радњи које се не могу ефикасно спровести без полицијске асистенције. У том случају, максимално трајање застоја је законом дефинисано, односно застој у предузимању извршних радњи не може трајати дуже од десет

4 ЗПП, чл. 222.

5 ЗПП, чл. 223.

6 Никола Бодироба, *Коментар Закона о изменама и дојунама Закона о извршењу и обезбеђењу*, Нови Сад, 2019, 63–64.

дана. Осим наведеног, ЗИО прописује застој и када се тражи извршење на непокретности која није уписана у катастар непокретности, а извршни поверилац уз предлог за извршење поднесе исправе које су подобне за упис права својине извршног дужника. Тада се застаје са извршним поступком све док орган који води катастар непокретности не изврши упис права својине на тој непокретности у корист извршног дужника. Из наведеног следи да опасност по јавно здравље није препозната ни као разлог за одређивање застоја у спровођењу извршења.

Одлагање извршења могуће је на захтев извршног повериоца, извршног дужника, трећег лица и на основу њиховог споразума. Разлози за одлагање или уопште нису дефинисани, или су дефинисани на крајње уопштен начин, како би се постојање тих разлога могло ценити у сваком појединачном случају.⁷ На предлог извршног повериоца, извршење чије спровођење није започело може се одложити, а да извршни поверилац није дужан да за то наведе никакве разлоге, нити се тражи сагласност извршног дужника. Уколико је спровођење извршења почело, извршни поверилац може затражити одлагање, опет без навођења разлога, али се у том случају тражи сагласност извршног дужника. Ако се он успротиви, предлог за одлагање извршења се одбија.⁸ Може се десити да се једна странка извршног поступка сагласи с предлогом за одлагање извршења који је поднела противна странка или се обе странке сагласе са предлогом за одлагање који је поднело треће лице. У том случају се у самом споразуму одређује време трајања одлагања и решење о одлагању се доноси без испитивања разлога за одлагање.⁹ На захтев извршног дужника, извршење се може одложити једном у току извршног поступка. Неопходно је да извршни дужник учини вероватним да би услед извршења претрпео ненадокнадиву или тешко надокнадиву штету, која је већа од оне коју би због одлагања претрпео извршни поверилац, и ако одлагање оправдавају нарочити разлози које извршни дужник мора да докаже јавном или по закону овереном исправом.¹⁰ На захтев извршног повериоца, јавни извршитељ ће условити доношење решења о одлагању извршења полагањем јемства, осим ако би полагање јемства довело извршног дужника или чланове његове породице у тешку оскудицу.¹¹ Одлагање извршења може се дозволити и на захтев трећег лица. То је могуће само једном у току извршног поступка. Ако је треће лице поднело приговор тражећи да се извршење на неком предмету извршења прогласи недозвољеним, јавни извршитељ може одложити извршење

7 Ранко Кеча, Марко Кнежевић, *Грађанско процесно право*, Београд, 2016, 561–564.

8 ЗИО, чл. 120.

9 ЗИО, чл. 121.

10 ЗИО, чл. 122 ст. 2.

11 ЗИО, чл. 122 ст. 3.

ако треће лице доказује своје право правноснажном одлуком, јавном или по закону овереном исправом.¹²

До одлагања извршења може доћи и на основу одлуке Уставног суда, ако је против одлуке која се извршава изјављена уставна жалба. Чланом 86 ставом 1 Закона о Уставном суду прописано је да уставна жалба по правилу не одлаже извршење појединачног акта или радње против ког је изјављена.¹³ Ставом 2 истог члана прописано је да на предлог подносиоца уставне жалбе Уставни суд може одложити извршење појединачног акта или радње који се побија уставном жалбом, ако би извршење проузроковало ненадокнадиву штету подносиоцу, а одлагање није супротно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела већа штета трећем лицу.¹⁴

Одлагање извршења могуће је и на основу захтева јавног тужиоца. Чланом 27 Закона о јавном тужилаштву прописано је да јавни тужилац може захтевати одлагање или прекид извршења одлуке кад сматра да постоје разлози да се ванредним правним средством побија одлука донета у судском или другом поступку.¹⁵ Захтев се подноси органу који дозвољава извршење одлуке, а ако је извршење почело – органу који га спроводи заједно са доказом да је уложио ванредно правно средство. У случају усвајања захтева јавног тужиоца, одлагање или прекид извршења траје до доношења одлуке о ванредном правном средству јавног тужиоца.¹⁶ Одлука о одлагању или прекиду извршења престаје да важи ако јавни тужилац у року од 30 дана од њеног пријема не уложи ванредно правно средство.¹⁷

Када анализирамо институте извршног права који омогућавају да се у одређеном периоду не предузимају радње спровођења извршења, можемо закључити да ниједан од тих института не узима у обзир опасност по јавно здравље као разлог због којег би требало привремено обуставити активности органа извршног поступка за време док та опасност траје. Прекид, застој и одлагање извршења су регулисани тако да се могућа примена законских одредаба којима су регулисани везује за услове који се односе на одређену странку или учесника у поступку. Разлози који су општи и који погађају целокупно становништво,

12 ЗИО, чл. 123 ст. 1.

13 Закон о Уставном суду, *Службени гласник РС*, бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013 – одлука УС, 40/2015 и 103/2015.

14 Никола Бодирога, *Нови извршни поступак*, Београд, 2017, 285–289.

15 Закон о јавном тужилаштву – ЗЈТ, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 – др. закон, 101/2011, 38/2012 – одлука УС, 121/2012, 101/2013, 111/2014 – одлука УС, 117/2014, 106/2015 и 63/2016 – одлука УС.

16 ЗЈТ, чл. 28 ст. 1.

17 ЗЈТ, чл. 28 ст. 2.

као што је епидемија, нису узети у обзир од стране законодавца и не представљају основ за привремено застајање у поступку принудне реализације потраживања.

II Опасност по јавно здравље као разлог за неспровођење принудног извршења у другим законима

Закон о извршењу и обезбеђењу јесте основни и општи оквир којим се уређује спровођење извршења, али то није једини закон којим се уређује ова материја. Принудно извршење уређено је и у неким другим законима којима се у мањој или већој мери одступа од одредаба Закона о извршењу и обезбеђењу. Сада ћемо анализирати решења садржана у тим законима која се односе на привремено обустављање спровођења извршења током трајања опасности по јавно здравље.

Закон о становању и одржавању зграда, између осталог, уређује и поступак исељења и пресељења.¹⁸ Ако се неко лице усели у стан или заједничке просторије стамбене, односно стамбено-пословне зграде без правног основа, управник стамбене заједнице, власник посебног дела или друго лице које има правни интерес, има право да код надлежног органа јединице локалне самоуправе поднесе захтев за његово исељење. Против решења о исељењу лице може изјавити жалбу. Поступак исељења је хитан и спроводи се сходном применом закона којим се уређује општи управни поступак (члан 77 Закона о становању). Чланом 202 ставом 4 Закона о општем управном поступку, прописано је да се извршење може одложити на захтев извршеника или тражиоца извршења ако је против решења које се извршава или решења о извршењу изјављена жалба или друго правно средство, а извршење би изазвало ненадокнадиву штету.¹⁹ Поред тога, тражи се да одлагање није противно закону или јавном интересу. Уколико се усвоји захтев за одлагање, извршење се одлаже док се не одлучи о жалби или другом правном средству. Чланом 78 ставом 1 Закона о становању и одржавању зграда прописан је посебан случај исељења лица из објекта који је изграђен супротно закону којим се уређују планирање простора и изградња објеката и који се налази на земљишту у својини другог физичког или правног лица. Овај поступак се спроводи када је то неопходно и оправдано ради остварења јавног интереса, а првенствено ради заштите живота и здравља људи и заштите имовине, односно када је важећим планским документом предвиђено

18 Закон о становању и одржавању зграда, *Службени гласник РС*, бр. 104/2016 и 9/2020.

19 Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење.

привођење земљишта урбанистичкој намени за изградњу објеката за које се, у складу са законом којим се уређује експропријација објеката, утврђује јавни интерес. Чланом 85 ставом 1 истог закона прописано је да се решење о исељењу не може спроводити при неповољним временским приликама, недељом, у дане државних и верских празника, ноћу, пре избора и непосредно пре почетка и краја школске године.

Законом о пореском поступку и пореској администрацији, поред других питања, уређује се и поступак принудне наплате пореза.²⁰ Чланом 73 закона прописано је да Пореска управа може на образложени захтев пореског обвезника у целини или делимично одложити плаћање дугованог пореза, под условом да плаћање дугованог пореза за пореског обвезника представља непримерено велико оптерећење или да наноси битну економску штету пореском обвезнику.

III Правни оквир за поступање органа извршног поступка током ванредног стања изазваног епидемијом корона вируса

На основу члана 200 став 5 Устава Републике Србије,²¹ 15. марта 2020. године донета је Одлука о проглашењу ванредног стања.²² Чланом 200 ставом 1 Устава прописано је да када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана, Народна скупштина проглашава ванредно стање. Одлука о ванредном стању важи најдуже 90 дана, али се по истеку овог рока може продужити за још 90 дана, под условом да за то гласа већина од укупног броја народних посланика.²³ Проглашавајући ванредно стање, Народна скупштина може прописати мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права.²⁴ У ситуацији у којој Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ванредног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе под истим условима као Народна скупштина (члан 200 став 5 Устава), што се и десило 15.

20 Закон о пореском поступку и пореској администрацији, *Службени тласник РС*, бр. 80/2002, 84/2002 – исправка, 23/2003 – исправка, 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 – др. закон, 62/2006 – др. закон, 61/2007, 20/2009, 72/2009 – др. закон, 53/2010, 101/2011, 2/2012 – исправка, 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 – аутентично тумачење, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018, 86/2019 и 144/2020.

21 Устав Републике Србије – Устав, *Службени тласник РС*, бр. 98/2006.

22 Одлука о проглашењу ванредног стања, *Службени тласник РС*, бр. 29/2020.

23 Устав, чл. 200 ст. 2.

24 Устав, чл. 200 ст. 4.

марта 2020. године. Током трајања ванредног стања доношене су бројне одлуке Владе Републике Србије, акти и препоруке министарства, других државних органа и организација који су се односили на поступања судова и јавних извршитеља.

Влада Републике Србије је уз супотпис председника Републике донела Уредбу о роковима у судским поступцима за време ванредног стања проглашеног 15. марта 2020. године.²⁵ Чланом 1 Уредбе било је прописано да рокови за подношење тужбе у парничном поступку, приватне тужбе у кривичном поступку, предлога за покретање ванпарничног поступка или поступка извршења и обезбеђења, подношење тужбе у управном спору и подношење уставне жалбе престају да теку за време ванредног стања проглашеног 15. марта 2020. године. Чланом 2 Уредбе било је прописано да рокови за изјављивање правних лекова, правних средстава или за предузимање других процесних радњи у поступцима из члана 1 ове уредбе престају да теку за време ванредног стања проглашеног 15. марта 2020. године. У кривичном поступку, прекршајном поступку и поступку за привредне преступе, рокови за изјављивање жалби на одлуке којима се поступак окончава, као и за изјављивање ванредних правних лекова – престају да теку за време ванредног стања проглашеног 15. марта 2020. године. Уредба само уређује престанак тока рокова за покретање различитих поступака, односно за улагање правних лекова и правних средстава у тим поступцима. О доношењу одлука и предузимању других радњи у тим поступцима – Уредба се не изјашњава.

Министарство правде је 17. марта 2020. године донело Препоруке за рад судова и јавних тужилаштава за време ванредног стања проглашеног 15. марта 2020. године.²⁶ Препоручено је да у грађанским предметима надлежни судови одложе рочишта у грађанскоправним споровима, спровођење извршења у извршним поступцима, изузев спровођења извршења ради издржавања и рочишта у ванпарничним поступцима, осим: 1) грађанскоправних спорова који су по закону хитни; 2) одржавања рочишта у хитним поступцима из ванпарничне и извршне материје (нарочито поступање у статусним стварима и поднетим предлозима за одређивање мера обезбеђења – претходних и привремених мера); 3) поступака правне и међународноправне помоћи, који се односе на легализацију исправа, уз претходну најаву председнику суда;

25 Уредба о роковима у судским поступцима за време ванредног стања проглашеног 15. марта 2020. године, *Службени гласник РС*, бр. 38/2020.

26 Препоруке Министарства правде за рад судова и јавних тужилаштава за време ванредног стања, доступно на адреси: <https://www.mpravde.gov.rs/files/PREPORUKE%20ZA%20RAD%20SUDOVA%20I%20JAVNIH%20TU%C5%BDILA%C5%A0TAVA%20ZA%20VREME%20VANREDNOG%20STANJA%202020>, 17. 5. 2021.

4) поступака стечаја и реорганизације; 5) одлучивања о забрани растурања штампе и ширења информација у средствима јавног информисања; 6) одлучивања у споровима о оспоравању или утврђивању очинства и материнства; 7) одлучивања у споровима за заштиту од дискриминације и злостављања на раду.

Поводом препорука Министарства правде које се односе на рад судова и јавних тужилаштава за време ванредног стања, Високи савет судства је 18. марта 2020. године донео Закључак²⁷ којим је уређено да ће се у току трајања ванредног стања одржавати само суђења која не трпе одлагање. Под суђењима у грађанској материји која не трпе одлагање сматрају се предмети: 1) у којима треба одлучити о привременој мери (одређивању, продужењу или укидању); 2) у којима се одлучује о мерама заштите од насиља у породици; 3) у којима треба одлучити о забрани растурања штампе и ширења информација у средствима јавног информисања; 4) у којима се одлучује о задржавању лица у здравственој установи која обавља делатност у области неуропсихијатрије; 5) извршење извршних исправа у вези с породичним односима.

Министарство правде је 17. марта 2020. године донело Препоруке за рад јавних извршитеља током ванредног стања.²⁸ Комори јавних извршитеља је препоручено доношење упутства за одлагање извршних поступака који се спроводе ради намирења новчаних и остварења неновчаних потраживања за време ванредног стања, а нарочито оних који се спроводе следећим средствима извршења: продајом непокретности извршног дужника; продајом покретних ствари извршног дужника; заједничком продајом непокретности и покретних ствари; преносом зараде или плате; преносом накнаде зараде или накнаде плате, пензије и других сталних примања; предајом покретних ствари и испражњењем непокретности извршног дужника. Ова препорука се не односи на предмете у којима се намирује потраживање по основу законског издржавања, накнаде штете због нарушеног здравља, новчане ренте због потпуне или делимичне неспособности за рад и новчане ренте за издржавање које је изгубљено услед смрти дужника издржавања, као и на предмете у којима се намирује потраживање по основу новчане накнаде за телесно оштећење према прописима о инвалидском осигурању, потраживања која се остварују према прописима о социјалној заштити,

27 Закључак Високог савета судства од 18. марта 2020. године, доступно на адреси: <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D1%99%D1%83%D1%87%D0%B0%D0%BA.pdf>, 17. 5. 2021.

28 Препоруке Министарства правде за рад јавних бележника и јавних извршитеља за време ванредног стања проглашеног 15. марта 2020. године, доступно на адреси: <https://www.drzavnauprava.gov.rs/sr/vest/29428/preporuke-ministarstva-pravde-za-rad-javnih-izvrshitelja-i-javnih-beleznika.php>, 17. 5. 2021.

потраживања по основу привремене незапослености, потраживања на основу закона којима се уређује финансијска подршка породицама са децом, као и потраживања на основу стипендије и помоћи ученицима и студентима. Комори јавних извршитеља је препоручено и доношење упутства за одлагање извршних поступака у којима су извршни дужници закључили споразум о отплати дуга на рате, а који се односи на потраживања из комуналних услуга и сродних делатности. Истовремено, Комора јавних извршитеља би о овим препорукама требало да објави обавештење за послодавце и Фонд за пензијско и инвалидско осигурање, а јавни извршитељ би у сваком конкретном предмету требало да обавести Фонд за пензијско и инвалидско осигурање и послодавце. Информације о раду сваке јавноизвршитељске канцеларије би требало објавити на сајту Министарства правде и Коморе јавних извршитеља.

У складу са препорукама Министарства правде, извршни одбор Коморе јавних извршитеља донео је Упутство за рад јавних извршитеља за време ванредног стања проглашеног 15. марта 2020. године.²⁹ Према том упутству, јавни извршитељи током ванредног стања неће одлучивати о предлозима за извршење нити ће предузимати радње спровођења извршења ради намирања новчаних и ради остварења неновчаних потраживања у следећим средствима извршења: продаја непокретности, продаја покретних ствари, заједничка продаја непокретности и покретних ствари, пренос зараде и плате, пренос накнаде зараде или накнаде плате, пензије и других сталних примања, предаја покретних ствари и испражњење непокретности извршних дужника. У поступцима за наплату потраживања из комуналних услуга и сродних делатности, у којима су извршни дужници закључили споразум о отплати дуга на рате, јавни извршитељи неће предузимати радње спровођења извршења уколико извршни дужници не буду поштовали споразум током трајања ванредног стања. У предметима у којима се извршење спроводи на заради или на пензији извршног дужника, јавни извршитељи ће обавестити послодавце и Фонд за пензијско и инвалидско осигурање да не врше обуставу дела зараде или дела пензије док траје ванредно стање. Комуникација са странкама и учесницима у поступку се током трајања ванредног стања врши искључиво писменим или телефонским путем, односно преко средстава за електронску комуникацију. Разгледање списка је омогућено само у хитним ситуацијама, ако би одлагањем увида у списе предмета била нанета ненадокнадива, односно тешко надокнадива штета.

29 Упутство за рад јавних извршитеља за време ванредног стања проглашеног 15. марта 2020. године, доступно на адреси: <https://www.komoraizvrstelja.rs/>, 8. 6. 2021.

IV Надлежност за доношење аката којима се уређује спровођење извршења током ванредног стања

У складу са чланом 97 тачка 2 Устава, Република Србија, између осталог, уређује и обезбеђује заштиту слобода и права грађана, уставност и законитост, као и поступак пред судовима и другим државним органима. Чланом 200 ставом 6 Устава прописано је да када Народна скупштина није у могућности да се састане, мере којима се одступа од људских и мањинских права може прописати Влада уредбом уз супотпис председника Републике. Када је у питању регулисање судских поступака, Влада је искористила овлашћење из члана 200 став 5 Устава доносећи Уредбу о роковима у судским поступцима за време ванредног стања проглашеног 15. марта 2020. године. Предмет те уредбе били су рокови за покретање одређених судских поступака, као и рокови за подношење одређених правних средстава и правних лекова у судским поступцима, а примењивала се и на извршни поступак. Друге уредбе којима би се ближе уређивао начин спровођења извршења, Влада није доносила. Због тога ћемо се у даљем тексту позабавити основном за доношење аката и препорука Министарства правде, Високог савета судства и Коморе јавних извршитеља.

Министарство правде је 17. марта донело Препоруке за рад судова и јавних тужилаштва, као и Препоруке за рад јавних извршитеља током трајања ванредног стања. Чланом 10 ставом 1 Закона о министарствима, прописано је да Министарство правде, између осталог, обавља и послове државне управе који се односе на поступак пред судовима, организацију и рад правосудних органа, адвокатуру и правосудне професије.³⁰ Члан 15 Закона о државној управи носи назив „Прописи које доносе органи државне управе“.³¹ Министарства и посебне организације доносе правилнике, наредбе и упутства (члан 15 став 1). Правилником се разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе (члан 15 став 2). Наредбом се наређује или забрањује неко понашање у ситуацији која има општи значај (члан 15 став 3). Упутством се одређује начин на који органи државне управе и имаоци јавних овлашћења извршавају поједине одредбе закона или другог прописа (члан 15 став 4). Правилници, наредбе и упутства објављују се у Службеном гласнику Републике Србије. Чланом 16 ставом 1 Закона о државној управи прописано је да министарства и посебне организације могу доносити прописе само кад су на то изричито овлашћени законом или прописом Владе. Министар-

30 Закон о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 128/2020.

31 Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 30/2018 – др. закон и 47/2018.

ства и посебне организације не могу прописом одређивати своје или туђе надлежности, нити физичким и правним лицима установљавати права и обавезе које нису већ установљене законом (члан 16 став 2).

Чланом 70 ставом 2 Закона о уређењу судова прописано је да послове правосудне управе врше министарство надлежно за правосуђе и Високи савет судства.³² Чланом 70 ставом 4 овог закона нормирани су послови правосудне управе које врши министарство надлежно за правосуђе. То су: праћење рада судова; прикупљање статистичких и других података о раду судова; давање сагласности на правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у суду; надзор над поступањем у предметима у прописаним роковима и поступањем по притужбама и представкама; предлагање дела буџета за расходе за судско особље и за одржавање опреме и објеката, као и расподела ових средстава; предлагање дела буџета за инвестиције, пројекте и друге програме за рад правосудних органа; старање о смештајним условима, опремању и обезбеђењу судова; надзор над финансијским и материјалним пословањем судова и Високог савета судства; уређење и развој правосудног информационог система; развој и спровођење капиталних пројеката и других програма за правосудне органе; постављање и разрешење судских вештака и тумача.

Законом о извршењу и обезбеђењу уређена су овлашћења Министарства правде у вршењу надзора над радом јавним извршитеља. Министарство врши надзор по сопственој иницијативи, на предлог председника суда за чије подручје је јавни извршитељ именован или по притужби другог јавног извршитеља, странке или учесника у поступку.³³ У оквиру вршења надзора, Министарство може да: 1) прибавља од странака и учесника у поступку и председника судова за чије подручје је јавни извршитељ именован све податке о начину на који је јавни извршитељ доносио решења и закључке и предузимао радње извршења и обезбеђења; 1а) прикупља и обрађује податке из члана 503 овог закона у складу са законом којим се уређује заштита података о личности; 2) тражи документацију о висини трошкова поступка извршења и обезбеђења; 3) захтева извештаје и доказе о томе како су достављани акти судова и јавног извршитеља и писмена странака и других учесника у поступку; 4) изврши увид у избор средства и предмета извршења и њихове промене у току извршног поступка или поступка обезбеђења; 5) захтева извештај о томе да ли је и колико пута понављана иста

32 Закон о уређењу судова – ЗУРС, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – др. закон, 78/2011 – др. закон, 101/2011, 101/2013, 40/2015 – др. закон, 106/2015, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 – одлука УС, 87/2018 и 88/2018 – одлука УС.

33 ЗИО, чл. 523 ст. 2.

радња извршења или обезбеђења; 6) изврши увид у рад канцеларије јавног извршитеља ради провере примене Стандарда професионалног понашања јавних извршитеља; 7) изврши увид у евиденцију о поступцима извршења и обезбеђења и финансијском пословању; 8) захтева и добије друге податке који су потребни за доношење одлуке о томе да ли ће се против јавног извршитеља покренути дисциплински поступак (члан 523 став 3 ЗИО).

Препоруке за рад судова и јавних тужилаштава током трајања ванредног стања Министарство правде донело је с позивом на члан 70 став 4 Закона о уређењу судова којим се уређују послови правосудне управе које обавља Министарство,³⁴ и с позивом на Уредбу о мерама за време ванредног стања³⁵ и Уредбу о организовању рада послодаваца за време ванредног стања,³⁶ али без позивања на поједине чланове ових уредаба. Приликом доношења препорука за рад јавних извршитеља током трајања ванредног стања, Министарство правде се позвало на чланове 522 и 523 ЗИО, као и на Уредбу о мерама за време ванредног стања и Уредбу о организовању рада послодаваца за време ванредног стања, али опет без позивања на поједине чланове ових уредаба. Чланом 522 ЗИО установљено је овлашћење Министарства правде да надзире рад Коморе јавних извршитеља, у складу са законом којим се уређује државна управа (став 1), као и дужност Коморе да једанпут годишње поднесе Министарству правде извештај о раду, и евентуално предлоге за побољшање делатности јавних извршитеља (став 2). Јасно је да цитиране законске одредбе не омогућавају Министарству правде да доноси било какве акте којима би се уређивало поступање судова и јавних извршитеља за време ванредног стања.

Високи савет судства је на седници одржаној 18. марта 2020. године донео Закључак у циљу прецизирања препорука Министарства правде које се односе на рад судова и јавних тужилаштава и ради избегавања њиховог различитог тумачења. Надлежности Високог савета судства дефинисане су Уставом и законима.³⁷ У складу са чланом 154 Устава и чланом 13 Закона о Високом савету судства,³⁸ Савет:

34 За дефиницију правосудне управе вид. Боривоје Познић, Весна Ракић Водинелић, *Грађанско процесно право*, Београд, 2015, 84.

35 Уредба о мерама за време ванредног стања, *Службени гласник РС*, бр. 31/2020, 36/2020, 38/2020, 39/2020, 43/2020, 47/2020, 49/2020, 53/2020, 56/2020, 57/2020, 58/2020, 60/2020 и 126/2020.

36 Уредба о организовању рада послодаваца за време ванредног стања, *Службени гласник РС*, бр. 31/2020.

37 Р. Кеча, М. Кнежевић, 52–53.

38 Закон о Високом савету судства, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 101/2010, 88/2011 и 116/2015.

бира судије на сталну судијску функцију; доноси одлуку о престанку судијске функције; предлаже Народној скупштини кандидате за избор судија приликом првог избора на судијску функцију; даје предлог Народној скупштини за избор и разрешење председника Врховног касационог суда и председника суда; предлаже Врховном касационом суду кандидате за судије Уставног суда; именује судије поротнике; доноси одлуку о премештају, упућивању и приговору о удаљењу судија; одлучује о неспојивости вршења других служби и послова са судијском функцијом; одлучује у поступку вредновања рада судија и председника суда; одређује састав, трајање и престанак мандата чланова дисциплинских органа, именује чланове дисциплинских органа и уређује начин рада и одлучивања у дисциплинским органима; одлучује о правним лековима у дисциплинском поступку; даје сагласност на програм сталне обуке за судије и запослене у судовима и врши надзор над његовим спровођењем; одређује програм почетне обуке за судије; доноси Етички кодекс; одређује број судија и судија поротника за сваки суд; обавља послове правосудне управе из своје надлежности; одлучује о питањима имунитета судија и чланова Савета; предлаже обим и структуру буџетских средстава неопходних за рад судова за текуће расходе и врши надзор над њиховим трошењем, у складу са законом; одлучује о приговорима у поступку избора за чланове Савета из реда судија; образује своја радна тела и сталне и повремене комисије и врши избор њихових чланова; даје мишљење о изменама постојећих или доношењу нових закона који уређују положај судија, организацију и поступање судова, као и других системских закона које судови примењују или су од значаја за обављање судијске функције; одлучује о постојању услова за накнаду штете због незаконитог и неправилног рада судије; подноси годишњи извештај о свом раду Народној скупштини; обавља послове у вези са спровођењем Националне стратегије реформе правосуђа из своје надлежности; обавештава јавност о свом раду; сарађује са судским саветима других држава и међународним организацијама; доноси акте предвиђене законом; обавља и друге послове одређене законом. Приликом доношења наведеног закључка Високи савет судства није се позвао на одредбе Закона о Високом савету судства нити на одредбе Закона о уређењу судова³⁹ нити на одредбе било ког другог закона. Законом о Високом савету судства нити било којим другим законом није дато овлашћење Високом савету судства да доноси мере којима се регулише рад судова током трајања ванредног стања.

39 Закон о уређењу судова наведени су послови правосудне управе које обавља Високи савет судства. Вид. Гордана Станковић, Љубица Мандић, *Организационо праћанско процесно право*, Косовска Митровица, 2013, 112–116.

Извршни одбор Коморе јавних извршитеља се приликом доношења Упутства за рад јавних извршитеља током трајања ванредног стања позвао на Препоруке Министарства правде за рад јавних извршитеља током трајања ванредног стања, а изостало је позивање на одредбе Закона о извршењу и обезбеђењу и одредбе других закона и одредбе Статута Коморе јавних извршитеља. Не постоји одредба ЗИО нити било ког другог закона или подзаконског акта која даје овлашћење Извршном одбору Коморе јавних извршитеља да уређује поступање јавних извршитеља током ванредног стања.

V Утицај аката Министарства правде, Високог савета судства и Коморе јавних извршитеља на спровођење извршења током трајања ванредног стања

Уредбом о роковима у судским поступцима за време трајања ванредног стања одређен је прекид рокова за подношење предлога за извршење и за подношење правних лекова и правних средстава у извршном поступку. Прекид рока за подношење предлога за извршење има за циљ заштиту права извршних поверилаца код оних средстава извршења где је законом прописан рок за подношење овог предлога. Навешћемо неке примере.

Предлог за извршење на основу на правноснажне и извршне пресуде којом је наложено враћање запосленог на рад извршни поверилац може поднети у року од 60 дана од дана када је стекао право на подношење овог предлога.⁴⁰ Чланом 453 ЗПП прописано је да тужилац губи право да у извршном поступку захтева извршење решења којим се туженом по тужби због сметања државине налаже извршење одређене радње ако није поднео предлог за извршење у року од 30 дана од протекла рока који је решењем одређен за извршење те радње. Предлог за извршење у ситуацији када је извршни дужник поново извршио исто сметање државине ради којег је извршење већ било спроведено, може се поднети у року од 30 дана од дана сазнања за поновно сметање државине, а најкасније у року од једне године од поновног сметања.⁴¹ Код већине средстава извршења одредбама ЗИО нити другог закона није прописан рок за подношење предлога за извршење.

Имајући у виду наведено, Уредбом нису онемогућени извршни повериоци да током трајања ванредног стања судовима подносе предлоге за извршење, али је због организације рада у судовима благовре-

40 ЗИО, чл. 382.

41 ЗИО, чл. 366 ст. 2.

мено одлучивање о тим предлозима доведено у питање. О предлозима за одређивање, продужавање и укидање привремених мера судови су одлучивали и током трајања ванредног стања, јер је одлучивање о тим предлозима препоручено од стране Министарства правде и Високог савета судства.

Када је у питању подношење предлога за извршење јавним извршитељима у оним средствима извршења где је прописана њихова надлежност за одлучивање о тим предлозима (намирење новчаних потраживања из комуналних услуга и сродних делатности и намирење новчаних потраживања према Републици Србији, аутономној покрајини, јединици локалне самоуправе и буџетским корисницима), видели смо да је у Упутству које је донео извршни одбор Коморе јавних извршитеља било прописано да јавни извршитељи током трајања ванредног стања неће одлучивати о предлозима за извршење.

Од стране Министарства правде препоручено је одлагање спровођења на већини средстава извршења. Том препоруком нису били обухваћени извршење на потраживању извршног дужника, на новчаним средствима на рачуну извршног дужника, на средствима на текућем рачуну извршног дужника (осим ако се ради о плати, пензији и другим заштићеним примањима), извршење на финансијским инструментима, уделима у привредном друштву и хартијама од вредности. У препоруци је изричито наведено да се током трајања ванредног стања може спроводити извршење у предметима у којима се намирује потраживање по основу законског издржавања, накнаде штете због нарушеног здравља, новчане ренте због потпуне или делимичне неспособности за рад и новчане ренте за издржавање које је изгубљено услед смрти дужника издржавања, као у предметима у којима се намирује потраживање по основу новчане накнаде за телесно оштећење према прописима о инвалидском осигурању, потраживања која се остварују према прописима о социјалној заштити, потраживања по основу привремене незапослености, потраживања на основу закона којима се уређује финансијска подршка породицама са децом, као и потраживања на основу стипендије и помоћи ученицима и студентима. Извршни одбор Коморе јавних извршитеља је усвојио препоруке Министарства правде и додатно их конкретизовао својим упутством. Према тим препорукама, јавни извршитељи неће спроводити извршење средстава извршења која су обухваћена препорукама Министарства правде, а неће поступати ни када извршни дужници који су закључили споразум о плаћању дуга за комуналне услуге на рате не поштују одредбе споразума о одлагању извршења.

Када је у питању спровођење оних средстава извршења која су остала у надлежности судова, препорукама Министарства правде и

закључком Високог савета судства предвиђено је да ће се спроводити само извршење судских пресуда и других извршних исправа у вези са породичним односима.

Рокови за подношење правних лекова и правних средстава у извршном поступку прекинути су на основу Уредбе Владе Републике Србије, али то није спречавало странке и учеснике да подносе жалбе, приговоре и захтеве за отклањање неправилности и током трајања ванредног стања.

VI Уместо закључка

Проглашење ванредног стања и доношење различитих аката Владе, Министарства правде и Коморе јавних извршитеља намеће одређене закључке. Осим Уредбе којом је Влада Републике Србије на основу овлашћења из члана 200 став 5 Устава прописала прекид рокова за подношење предлога за извршење и прекид рокова за подношење правних лекова и правних средстава у извршном поступку, сви други акти, а већином су то биле препоруке, указали су најпре на непостојање јасног правног основа за њихово доношење.

Министарство правде се приликом доношења Препорука за рад јавних извршитеља током трајања ванредног стања позвало на одредбе ЗИО којима се уређује надзор министарства над радом Коморе јавних извршитеља и над радом јавних извршитеља. Осим тога, као основ за доношење наведених препорука наведене су и Уредба о мерама за време ванредног стања и Уредба о организовању рада послодавца за време ванредног стања, без позивања на конкретне чланове ових уредаба. Као основ за доношење препорука за рад судова и јавних тужилаштава, Министарство правде се позвало на одредбу Закона о уређењу судова којом се набрајају послови правосудне управе које обавља министарство и на Уредбу о мерама за време ванредног стања и Уредбу о организовању рада послодаваца за време ванредног стања, опет без позивања на поједине чланове ових уредаба. Високи савет судства је преузео на себе да својим закључком прецизира препоруке Министарства правде, а као основ за доношење тог закључка није наведена ниједна законска одредба. Извршни одбор Коморе јавних извршитеља се приликом доношења Упутства о раду јавних извршитеља за време ванредног стања није позвао на одредбе ЗИО, на одредбе Статута Коморе јавних извршитеља, нити на одредбе неког другог закона или подзаконског акта.

Посебан проблем представља питање надлежности различитих органа за прописивање начина поступања судова и јавних извршитеља током трајања ванредног стања. Поступање судова и јавних извршитеља

било је регулисано препорукама Министарства правде, закључцима Високог савета судства и упутствима Извршног одбора Коморе јавних извршитеља, а да из ниједног прописа који смо цитирали не произлази основ за доношење тих аката.

На крају, поставља се питање обавезности препорука Министарства правде и упутства која је донео извршни одбор Коморе јавних извршитеља. То даље отвара питање одговорности судова и јавних извршитеља у случају непоступања по препорукама, односно по упутству. Какве би биле последице у случају непоступања судова и јавних извршитеља по препорукама Министарства правде, закључцима Високог савета судства – остаје нејасно.

Одговоре на сва ова питања не дају ни Закон о заштити становништва од заразних болести,⁴² нити Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама,⁴³ а Република Србија нема закон којим се уређује предузимање мера за случај ванредног стања, а који би био усклађен са важећим Уставом.⁴⁴ У складу са чланом 200 ставом 6 Устава, једино неспорно овлашћење за доношење мера којима се одступа од људских и мањинских права током ванредног стања, а тиме и мера којима се регулише одвијање судских и других поступака за време трајања ванредног стања, има Влада Републике Србије.

Због свега наведеног, сматрамо да је уместо доношења закључака, препорука и упутстава, сва ова питања требало уредити уредбом Владе Републике Србије. Том уредбом био би прописан начин поступања судова и јавних извршитеља током трајања ванредног стања, те прекид свих извршних поступака, осим оних у којима значај потраживања које се намирује или посебна својства извршног повериоца захтевају неодложно поступање. На тај начин, било би избегнуто преплитање надлежности различитих органа за регулисање ових питања, али и отварање питања обавезности аката које су ти органи доносили током трајања ванредног стања.

42 Закон о заштити становништва од заразних болести, *Службени гласник РС*, бр. 15/2016, 68/2020 и 136/2020.

43 Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, бр. 87/2018.

44 Закон о мерама за случај ванредног стања, *Службени гласник РС*, бр. 19/91. Овај закон донет је на основу Устава Републике Србије из 1990. године.

Коришћена литература

- Бодирога Никола, *Нови извршни поступак*, Београд, 2017. (Bodiroga Nikola, *Novi izvršni postupak*, Beograd, 2017)
- Бодирога Никола, *Уставна јемства у парничном поступку*, Београд, 2019. (Bodiroga Nikola, *Ustavna jemstva u parničnom postupku*, Beograd, 2019)
- Бодирога Никола, *Коментар Закона о извршењу и обезбеђењу*, Београд, 2019. (Bodiroga Nikola, *Komentar Zakona o izvršenju i obezbeđenju*, Beograd, 2019)
- Кеча Ранко, Кнежевић Марко, *Грађанско процесно право*, Београд, 2016. (Keča Ranko, Knežević Marko, *Građansko procesno pravo*, Beograd, 2016)
- Познић Боривоје, *Коментар Закона о парничном поступку*, Београд, 2009. (Poznić Borivoje, *Komentar Zakona o parničnom postupku*, Beograd, 2009)
- Познић, Боривоје, Ракић-Водинелић Весна, *Грађанско процесно право*, Београд, 2015. (Poznić, Borivoje, Rakić-Vodinelic Vesna, *Građansko procesno pravo*, Beograd, 2015)
- Станковић Гордана, Боранијашевић Владимир, *Грађанско процесно право*, Ниш, 2020. (Stanković Gordana, Boranijašević Vladimir, *Građansko procesno pravo*, Niš, 2020)
- Станковић Гордана, Мандић Љубица, *Организационо грађанско процесно право*, Косовска Митровица, 2013. (Stanković Gordana, Mandić Ljubica, *Organizaciono građansko procesno pravo*, Kosovska Mitrovica, 2013)

Nikola BODIROGA, PhD

Full Professor at the University of Belgrade Faculty of Law, Serbia

ENFORCEMENT OF CIVIL CLAIMS DURING STATE OF EMERGENCY DECLARED DUE TO THE COVID-19 CRISIS

Summary

The purpose of this paper was to tackle conducting enforcement of civil claims in Serbia during state of emergency that has been declared because of coronavirus pandemic. Based on its constitutional powers in state of emergency Serbian Government has passed special regulation dealing with deadlines for initiating court proceedings and for filing legal remedies in the course of court proceedings. This regulation has also been applied to procedure for enforcement of civil claims. Ministry of Justice, High Judicial Council and Chamber of Public Enforcement Agents have issued various recommendations, conclusions and directives dealing with actions of courts and public enforcement agents. Since only the Serbian Government has undisputed constitutional authority to pass regulations in the state of emergency, all questions related to conducting civil enforcement had to be dealt by government regulations. In this way would have clear legal framework for enforcement of civil claims during state of emergency.

Key words: *Coronavirus Pandemic. – State of Emergency. – Enforcement of Civil Claims. – Functioning of Civil Courts and Public Enforcement Agents.*

Датум пријема рада: 29. 6. 2021.

Датум прихватања рада: 30. 7. 2021.