

*Др Ранко И. Кеча, редовни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
r.keca@pf.uns.ac.rs*

*Др Марко С. Кнежевић, доцент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
m.knezevic@pf.uns.ac.rs*

О СИСТЕМУ ПРАВНИХ ЛЕКОВА И ОСТВАРИВАЊУ ЈЕДИНСТВЕНЕ ПРИМЕНЕ ПРАВА У СРПСКОМ ИЗВРШНОМ ПОСТУПКУ

Сажетак: У раду се разматра организација правних лекова која је усвојена у извршном поступку уз указивање на стална колебања која постоје у различитим редакцијама извршног законодавства. На нормативном плану постоје разлике које се односе на дојушљивост жалбе у овом виду правне заштите. У неким редакцијама, укључујући и ЗИП од 1978, круг правних лекова је нешто шири иако да обухвата приговор и жалбу. У другим се ограничава само на приговор. Ипак, заједничко обележје свих законских текстова којима се регулише извршни и поступак обезбеђења представља изричита забрана ревизије као правног лека којим се оштета утиче према највишој судској инстанци у нашем правном систему. Ради се о ограничењу које осујећује да се, у оквирима извршног поступка одлучивањем у конкретном предмету од стране Врховног касационог суда, створе потребни услови којима би се гарантовала и обезбедила јединствена примена права. Резервни механизми попут заузимања ставова изван суђења од стране виших и највише судске инстанце по, по више основа, не могу остварити. Ни усвојање Уставног суда поводом жалбе због повреде на једнаку правну заштиту не решава проблем није гарантује јединствену примену права у извршном поступку али и свим другим поступцима у којима није дојушљиво изјављивање ревизије. Приликом формулисања забране ревизије у извршном поступку сасвим је занемарена околност да је, од доношења ЗПП 04, ревизија биће другачији правни лек у односу на решења раније важеће

ѡарничноѡ законодавства. Усиостављање „ѡосебне“ ревизије афирмише идеју, ѡо којој ѡравни лек не служи искључиво заштити страника у ѡосиууку. Изражава и ѡишти интерес да се у стварима од ѡосебноѡ ѡравноѡ значаја омоѡући изјављивање овоѡ ѡравноѡ лека – јер је ѡо оцени Врховноѡ касационоѡ суда ѡѡребно да се размоѡре ѡравна ѡиштиња од ѡиштиеѡ инѡереса или ѡравна ѡиштиња у инѡересу равноѡравности грађана, ради уједначавања судске ѡправе, као и ако је ѡѡребно ново ѡумачење ѡрава. Дакле, ѡо су разлози да се доѡуси изјављивање ревизије и када је она ѡрименом неких ѡосебних оѡраничења недоѡуштиена. Сви ови разлози моѡу ѡосиојати када се ради о ѡѡбијању одлука у извршном ѡосиууку. Пѡстоји основ да се, занемарујући језичко, а ѡлазећи од циљноѡ ѡумачења ревизија доѡуси и у извршном ѡосиууку ако ѡсѡје разлози зѡѡ којих је доѡуштиена „ѡосебна“ ревизија.

Кључне речи: извршни ѡосиууак, ѡравни лекови, ѡриѡговор и жалба у извршном ѡосиууку, ревизија, „ѡосебна ревизија“, јединствена ѡримена ѡрава, ѡравни ставови изван суђења, усѡавна жалба, Усѡавни суд.

I

Регулисање грађанског (судског) извршног поступка и поступка обезбеђења у последњих двадесетак година преставља предмет више посебних законских текстова који су сукцесивно доношени у веома кратким временским интервалима.¹ До тог периода законодавна активност ни приближно није имала ову динамику.^{2 3} Упоредо са новим законским регулативама

¹ Прво је 2000. године донет Закон о извршном поступку, Службени лист СРЈ, бр. 28/2000, 73/2000, 71/2001 (ЗИП 00). Већ за четири године уследило доношење новог Закона о извршном поступку, Службени гласник РС, бр. 125/2004 (ЗИП 04). Затим је 2011. године донет Закон о извршењу и обезбеђењу, Службени гласник РС, бр. 31/2011, 109/2013 – одлука Уставног суда, 55/2014, 139/2014 (ЗИО 11). Важећи Закон о извршењу и обезбеђењу је донет већ 2015. године, Службени гласник РС, бр. 106/2015, 106/2017 (ЗИО).

² Све до доношења Закона о извршном поступку од 1978. године, Службени лист СФРЈ, бр. 20/1978, 6/1982, 74/1987, 57/1989, 27/1990, 35/1991, 27/1992, 31/1993 (ЗИП 78), примењивана су, на основу Закона о неважности правних прописа донетих пре 6. априла и за време непријатељске окупације, Службени лист ФНРЈ, бр. 86/1946, правна правила Закона о извршењу и обезбеђењу Краљевине Југославије, Службене новине Краљевине Југославије, бр. 165/1930 – LXII. До доношења Закона о извршном поступку од 1978. године били су донети прописи којима је парцијално регулисана материја извршења – Уредба о поступку ради извршења над имовином страних држава у ФНРЈ, Службени лист ФНРЈ, бр. 39/1952, као и Закон о извршењу ради намирања новчаних потраживања корисника друштвених средстава, Службени лист ФНРЈ, бр. 52/1971.

³ Дакле, преко 30 година ЗИО Краљевине Југославије је примењиван као систем правних правила којима је регулисан извршни и поступак обезбеђења. Потребно је имати у виду да се радило о пропису који је донет у при битно другачијим друштвеним, привредним

судског извршног поступка донети су прописи којим се уводе и одговарајуће форме вансудског извршења потраживања обезбеђених залогом или хипотеком.^{4 5} Доношење нове извршне регулативе се заснивало на идеји застарелости и превазиђености оне раније важеће. Од новог закона се очекивало да ће допринети знатно успешнијем, пре свега ефикаснијем, остваривању правне заштите али је то, по правилу, било изузетно кратког века – само до доношења новог прописа при чему се тврдило да ће тај нови законски текст бити успешнији од оног претходног. Исто се поступало и у погледу парничног поступка.⁶ Када се ради о регулативи ванпарничног поступка нормативна динамика била је нешто слабија али исто тако веома значајна када се упореде важећа и изворна решења Закона о ванпарничном поступку.^{7 8}

и правним условима од оних који су успостављени после Другог светског рата али то није дискредитовало његову примену и у новоуспостављеном околностима све до доношења ЗИП 78. Насупрот реченом, у свега петнаестак година уследило је доношење четири посебна закона која су са предмет имала регулисање извршног и поступка обезбеђења при чему се радило о регулативама која су по низу питања изражавала сасвим различите нормативне приступе.

⁴ У наведеном смислу ради се о вансудском извршењу које свој основ има у одредбама Закона о заложном праву на покретним стварима уписаним у регистар, Службени гласник РС, бр. 57/2003, 61/2005, 64/2006, 99/2011, као и одредбама Закона о хипотеци, Службени гласник РС, бр. 115/2005, 60/2015, 63/2015 – одлука Уставног суда, 83/2015.

⁵ Више о вансудском извршењу: *Н. Бодироџа*, Вансудски извршни поступак на основу Закона о заложном праву на покретним стварима уписаним у регистар, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2010, 325–352.

⁶ Први пропис којим је целовито регулисан овај поступак после Другог светског рата био је Закон о парничном поступку од 1965. године (Службени лист ФНРЈ бр. 12/1965, 1/1971, 23/1972), затим следи Закон о парничном поступку од 1976. године (Службени лист СФРЈ, бр. 4/1977, 36/1977, 6/1980, 36/1980, 43/1982, 72/1982, 69/1982, 58/1984, 74/1987, 57/1989, 20/1990, 27/1990, 35/1991, Службени лист СРЈ, бр. 27/1992, 31/1993, 24/1994, 12/1998, 15/1998, 3/2002), Године 2004. донет је нови Закон о парничном поступку (Службени гласник РС, бр. 125/2004, 111/2009), са би ускоро био замењен важећим Законом о парничном поступку од 2011. године (Службени гласник РС, бр. 72/2011, 49/2013 – одлука Уставног суда, 74/2013 – одлука Уставног суда). Пре доношења ЗПП 65, био је донет Закон о убрзању парничног поступка пред редовним судовима од 1955 године (Службени лист ФНРЈ, бр. 19/1955. године) којим се у једном делу одступало од решења Законика о грађанском судском поступку у грађанским парницама Краљевине Југославије (Службене новине Краљевине СХС, бр. 179/1929 – ЛХХВ) који је на основу Закона о неважности правних прописа донетих пре 6. априла и за време непријатељске окупације примењиван у значењу правних правила све до доношења ЗПП 65.

⁷ Још је на снази Закон о ванпарничном поступку од 1982. године, Службени гласник СРС, бр. 25/1982, 48/1988, Службени гласник РС, бр. 85/2012, 55/2014.

⁸ У ствари најзначајнија промена у овом виду правне заштите се везује за увођење јавног бележничтва у правни систем Република Србије на које се преноси, као изворна или поверена делатност, више посебних ванпарничних поступака или посебних радњи у ванпарничном поступку који су до појаве јавних бележника били у надлежности ванпарничних

Идеја о бржој, ефикаснијој и економичнијој правној заштити која представља основни мотив промена које су оствариване у оквирима грађанског судског поступка као целине. Наведени разлог је посебно добијао на значају када се ради о извршном поступку који преставља завршни акт остваривања правне заштите. То је основна премиса којом се оправдава наглашенија улога начела ефикасности у извршном поступку. Међутим, губи се из вида да је све чешће покретање извршног поступка први а не последњи акт остваривања правне заштите чему доприноси све већи број такозваних „неауторитативних извршних исправа“ као и оних којима се даје значај веродостојних исправа. У питању су исправе које престављају основ за покретање извршног поступка а нису настале у претходно вођеном судском или неком другом поступку.^{9 10}

Готово да нема процесне установе у којој идеја о нужности што ефикаснијег поступања у извршном поступку није добила одговарајуће процесне изразе. Ово се односи на измену већ постојећих решења али и увођење нових за које се сматра да ће допринети остваривању наведеног циља.¹¹ У важећој редакцији ЗИО посебно се прописује дужност суда да обезбеди суђење у разумном року.¹²

Као што је у најгрубљим цртама приказано, регулатива извршног поступка престављала је предмет веома честог преиспитивања. Резултат је био увођење нових нормативних решења или промена оних постојећих уз веома честа колебања при чему се понекад враћало на она решења која су претходно оцењена као неуспешна. Промена већ постојећих нормативних решења није мимоишла ни регулативу правних лекова.

судова. Према Закону о јавном бележништву, Службени гласник РС, 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014, 93/14, 121/2014, 6/2015, 106/2015 на јавне бележнике су предузети поступци са исправама као и они у вези депозита, чл. 4 Закона о јавном бележништву. Ванпарнични судови су добили овлашћење да извесне ванпарничне поступке могу поверити на поступање јавном бележнику али уз ограничена прописана чл. 30 а ЗВП. У наведеном смислу, на јавног бележника не може бити пренето вођење поступака у статусним и породичним стварима, спровођење поступка за одређивање накнаде за експроприсану непокретност, вођење јавних књига и регистара за које је прописано да их води суд. Не може бити пренето ни састављање исправа за које је по ЗВП или неким другим прописом одређено да их искључиво саставља суд. Не може бити пренето ни спровођење оставинског поступка када је за наслеђивање меродавно право стране државе.

⁹ У теорији се са разлогом наглашава да се то може разумети и као својеврсни израз померања тежишта правне заштите са парничног на извршни поступак, *Н. Бодирођа*, Теорија извршног поступка, Београд, 2012, стр. 17.

¹⁰ Исто тако, покретању извршног поступка може следовати парнични поступак у којем се расправља и одлучује о дозвољености извршења.

¹¹ Више: *Р. Кеча*, О основним начелима Закона о извршењу и обезбеђењу, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 1/2012. стр. 161–163.

¹² Чл. 17 ст. 1 ЗИО.

II

У свим редакцијама извршног законодавства после Другог светског рата у употреби је термин „правни лек“, уз одређивање радњи које су обухваћене наведеним појмом.¹³ Ово значење се ограничава на одређени круг процесних радњи странака или трећих лица у поступку. Све остале радње, осим оних које се изричито означавају као правни лек, не одређују се тако мада је њима могуће доводити у питање одлуке или радње суда, односно извршитеља. У теорији се, међутим, сматра да је, када се ради о радњама које су по регулативи извршног поступка означене као правни лекови, прикладније говорити о правним средствима странака или других учесника у извршном поступку.¹⁴ ¹⁵ Евидентно је да се не може очекивати да у овом поступку наведени појам у потпуности одговара идеји правног лека која постоји у парничном поступку већ на основу чињенице да се ради о поступцима који, мада престављају део истог, грађанског судског поступка, представљају посебне целине.¹⁶ Парнични поступак, као когнициони служи разјашњењу

¹³ У наведеном значењу термин „правни лек“ се користи у наслову и тексту чл. 8 ЗИП 78, наслову и тексту чл. 8 ЗИП ЗИП 00, наслову и тексту чл. 12 ЗИП 04, наслову и тексту чл. 39 ЗИО 11, као и у наслову и тексту чл. 24 ЗИО.

¹⁴ С. *Трива*, В. *Белајец*, М. *Дика*, Судско извршно право, Загреб, 1980, 281. Као аргументација за наведени став се наводи да је термин „правно средство“ погоднији јер по неком од правних лекова може доћи до упућивања на парницу која се јавља као допунски метод стављања ван снаге неправилних и незаконитих одлука суда у извршном поступку. То потврђује и постојање радњи којим се тражи отклањање неправилности у спровођењу извршења чиме се редовно не побиијају никакве одлуке него се изражава противљење поступању службеног лица. Б. *Познић*, В. *Ракић Водинелић*, Грађанскопроцесно право, Београд, 2010, 500. У основи наведени став следи и Н. *Бодироџа*, Нови извршни поступак, Београд, 2017, 314, 315, али се у даљем излагању везује за законску терминологију и тамо садржана ограничења.

¹⁵ У теорији се у најширем значењу под правним средством подразумевају радње (предлози и захтеви) странака и других учесника у поступку које за циљ имају, не само да отклоне недостатке судских одлука, него и недостатке у спровођењу поступка или других процесних последица које могу настати услед предузимања или непредузимања одређених радњи у поступку. Овом се дефиницијом обухватају и правни лекови. У ужем значењу то би била сва правна средства осим правних лекова, који би престављали посебну квалификовану категорију процесних радњи. М. *Дика*, Грађанско парнично право, Правни лијекови, Загреб, 2010, 6. Ако се правно средство одреди у свом ширем значењу оно би обухватало и правне лекове што би само значило да се један ужи појам замењује ширим. У ужем значењу дефиниција правног средства би искључивао правне лекове. Ако би се усвојио тај приступ у извршном поступку уопште не би било правних лекова чак и онда када се ради о радњи која у свему има обележје правног лека која није праћена могућношћу да се тим поводом странка упити на покретање парничног поступка. Дакле, у оквирима правних лекова одређених извршном регулативом било би потребно раздвојити она која су то у пуном значењу појма од оних која то нису. Питање је да ли се тим приступом нешто добија.

¹⁶ Потребно је имати у виду да је и у оквирима парничног поступка могуће довести у питање начин на који је одређен круг радњи којима се даје значај правног лека. Према решењима српског а раније важећег југословенског парничног законодавства правни лекови

спорне правне ствари док је поступак принудног извршења као предмет има остваривање права извршног повериоца применом (државне) принуде.¹⁷ Ова разлика одлучујуће утиче на различиту организацију процесних установа, начела и структуру поступка укључујући одређивање значења радњи странака у поступку и њихово појмовно одређивање. Разлике на спречавају употребу истих појмова уз постојање свести да они у парничном, извршном или ванпарничном поступку имају различит садржај и значај примерен циљевима и организацији одређеног вида правне заштите. У наведеном смислу може се прећи преко разлика које постоје у односу на основна обележја правних лекова у парничном поступку која се имају у виду када се покушава одредити природа радњи које се у извршном поступку одређују као правни лекови. Она то јесу јер их закон тако одређује. Дакле, постоји правнодогматски разлог да се у извршном поступку посебно издвоји групација радњи које се сматрају правним лековима у односу на све остале које нису тако нормативно квалификоване.¹⁸ ¹⁹ С друге стране, одлуке које се доносе у извршном поступку преставаљају акт примене права, материјалног или процесног, при чему се не искључује постојање грешака у поступању и одлучивању. Радњама које се у извршном поступку означавају као правни лекови странке

се разликују према томе да ли се њима побијају судске одлуке које још нису стекле правноснажност или се правним леком побијају одлуке које су то већ постале. У наведеном значењу правни лекови могу бити редовни и ванредни. Међутим, у нама блиским процесним системима правним леком се сматрају само оне процесне радње које одговарају редовним правним лековима у српском праву. Радње које одговарају ванредним правним лековима сматрају се процесним средством. Битно за појам правног лека у аустријском и немачком праву преставаљају два својства – деволутивност и суспензивност правног лека. Из перспективе тих процесних система ванредни правни лекови српског права не би се могли сматрати правним леком.

¹⁷ *W. Rechberger, P. Oberhammer, Exekutionsrecht, Wien, 2009, 2.*

¹⁸ У наведеном смислу: *Б. Сѓаровић*, Коментар Закона о извршном поступку, Нови Сад, 1991, 33.

¹⁹ Потребно је имати у виду да је идеја правних лекова пре свега везана за процесне инструменте којим се омогућава контрола побијаних одлука из оних разлога који могу довести у питање њихову законитост – како због грешака у суђењу тако и грешака у поступању. Правни лек преставаља повод да се на споменуте недостатке реагује укидањем или преиначењем побијане одлуке. У извршном поступку ово правило битно релативизира околност да одлука суда, према ономе чиме располаже у тренутку одлучивања, може бити у свему законит акт али се, тек по изјављивању правног лека може показати да нису испуњени процесни услови за одређивање и спровођење извршења. На пример, јер је извршење одређено на основу извршне исправе за коју је тек правном леку извршног дужника суд сазнао да је та исправа поништена, укинута, преиначена или стављена ван снаге. Исто тако битно обележје овог поступка је у томе што се судска одлука доноси а да противној странци, извршном дужнику, није омогућено претходно изјашњење о захтеву за извршење. Ситуација је донекле аналогна оној која постоји у парничном поступку у случају издавања платног налога када суд одлучује на поднете тужбе и тек по пресуђењу, издавању платног налога, тужена странка добија прилику изјашњавања о захтеву тужбе. Ово је преставаљало и повод да се у теорији правни лек извршног дужника сагледава и као акт његове одбране. У наведеном смислу: *М. Кнежевић у Р. Кеча, М. Кнежевић, 577–579.*

добијају прилику побијања тих одлука из оних разлога који доводе у питање њихову законитост што и јесте суштинско обележје идеје правног лека у сваком поступку. Исто тако, за разлику од парничног поступка у којем је на нормативном плану јасно изражена подела правних лекова на редовне и ванредне, у извршном поступку такве поделе се не наглашава нити ју је могуће доследно остварити. У начелу жалба и приговор немају суспензивно дејство пуног капацитета јер по правилу не осујећују спровођење извршења.²⁰ Ово обележје наведених правних лекова у битноме доводи у питање њихово одређивање као редовних. Међутим, с друге стране ради се о побијању одлука које још нису стекле правноснажност при чему правни лек одлаже њено наступање. Из наведеног разлога у теорији се ови правни лекови најчешће одређују као редовни уз сву условност наведеног квалификатива.²¹

III

Као што је истакнуто, од једне до друге редакције извршног законодавства мењан је систем правних лекова. Према одредбама ЗИП 78 решење о извршењу се могло побијати приговором и жалбом.²² Приговор је представљао правни лек извршног дужника заснован на разлозима опунгационе или опозиционе природе,²³ а ако је одлука о приговору зависила од неке, спорне чињенице која се тичала самог потраживања суд је упућивао извршног дужника да покрене парнични или неки други поступак ради проглашења недопуштености извршења.²⁴ Разлог за жалбу су могли бити и недостаци који су се односили на саму извршну исправу на основу које је одређено извршење.²⁵ Посебна правила била су прописана за приговор против решења на основу веродостојне исправе.^{26 27} Жалба је била радња побијања осталих

²⁰ Чл. 25 ст. 3; чл. 135 ст. 1 ЗИО.

²¹ У наведеном смислу: *Н. Бодироџа*, Нови извршни поступак, 316, 334; *Г. Сџанковић*, *В. Боранијасевић*, Право извршења и право обезбеђења, Косовска Митровица, 2017, 121; *М. Кнежевић* у *Р. Кеча*, *М. Кнежевић*, 573, 576.

²² Чл. 8 ЗИП 78.

²³ Чл. 48–55 а ЗИП 78.

²⁴ Чл. 54 ЗИП 78.

²⁵ Чл. 50 ЗИП 78.

²⁶ Чл. 55–55а ЗИП 78. Као прво, дужник у приговору није био дужан одредити у ком делу побија решење о извршењу а ако то није учинио сматрало се да га побија у целини. Изјављивање овог приговора који није ни морао бити образложен доводило је до стављања ван снаге решење о извршењу уз укидање свих спроведених радњи а поступак се настављао као посебни парнични поступак поводом приговора против платног налога. Исто се поступало и у случају ако је предмет приговора био део решења о извршењу којим одређено извршење, чл. 55 а ЗИП 78.

²⁷ У теорији се, са разлогом сматрало, да до упућивања на парницу не долази ако је извршни дужник пре покретања извршног поступка покренуо парнични поступак у којем је деклараторном тужбом захтевао утврђење да је његова обавеза установљена у извршној испра-

решења. Међутим, постојала су она за која је изричито прописано да не могу бити побијана овим правним леком. Против решења донетог поводом приговора дужник је имао право жалбе. Против одлука које су се доносиле у форми закључка није било допуштено изјављивање правног лека – ни приговора ни жалбе.²⁸ Исто тако, изричито се искључивала могућност побијања одлука путем ревизије и предлогом за понављање поступка.²⁹ Од ванредних правних лекова одлуке је било могуће побијати захтевом за заштиту законитости републичког, односно покрајинског јавног тужиоца пред републичким, односно покрајинским врховним судовима. Исто је могао учинити и Савезни јавни тужилац подношењем правног лека о којем је одлучивао Савезни суд.³⁰

У наредној редакцији ЗИП од 2000 године жалба се не спомиње.³¹ Приговор је престављао једини правни лек у овој редакцији извршног поступка. Разлози за изјављивање правног лека су одговарали оним на основу којих се у претходној редакцији извршне регулативе могао изјавити приговор извршног дужника. У начелу правни лек је допуштен против свих решења донетих у поступку али уз постојање оних за која је изричито прописано да не могу бити побијана овим правним леком.³² Када се радило о побијању решења о извршењу на основу веродостојне исправе регулатива је одговарала оној која је била прописана ЗИП 78.³³ Недопуштен је био приговор против свих одлука донетих у форми закључка.^{34 35} Као у претходној редак-

ви престала да постоји или је одложено њено испуњење. Тада пресуда којом је правноснажно усвојен наведени захтев везује извршни суд без обзира на евентуално противљење извршног повериоца. Упућивање на парницу губи сваки смисао јер је о наведеном питању већ правноснажно одлучено. *Б. Сџаровић*, Коментар Закона о извршном поступку, 1991, 174.

²⁸ Чл. 8 ст. 7 ЗИП 78.

²⁹ Чл. 9 ЗИП 78.

³⁰ У теорији је постојало неслагање у погледу допуштености правног лека Савезног јавног тужиоца. Према једном мишљењу правни лек није могао употребити ако је извршна исправа донета на основу републичког, односно покрајинског прописа. *С. Трива, В. Белајец, М. Дика*, Судско извршно право, Загреб, 1984, 330, 331. По другом мишљењу он је то могао учинити већ на основу околности да је ЗИП 78 савезни пропис. *Б. Сџаровић*, Коментар Закона о извршном поступку, Београд, 1987, 35. Међутим, иако се наведена мишљења разликују она изражавају идеју по којој се функција овог правног лека поред осталог, изражава и у уједначавању судске праксе.

³¹ Једино средство против решења донетих у извршном поступку био је приговор, чл. 49–53 ЗИП 00.

³² Чл. 8 ст. 1 ЗИП 00.

³³ Ако се приговором побијало решење о извршењу у целини или у делу у којем је дужнику наложено испуњење новчаног потраживања тада је извршни суд стављао ван снаге решење о извршењу у делу у којем је одређено уз укидање свих спроведених радњи а поступак се настављао као парнични – као поступак поводом приговора против платног налога, чл. 54 ст. 1 ЗИП 00.

³⁴ Чл. 8 ст. 5 ЗИП 00.

³⁵ У ЗИП 00 није спомињана могућност упућивања дужника на парницу или неки други поступак ако постоји спор у погледу чињеница које се односе на само потраживање.

цији извршног законодавства ревизија и предлог за понављање поступка нису били допуштени.³⁶ Захтев за заштиту законитости се могао изјавити на основу сходне примене одредаба Закона о парничном поступку.³⁷

Регулатива ЗИП 04 враћа жалбу у извршни поступак али значајно мења њена изворна обележја.³⁸ Жалбом извршног дужника побијано је решење о извршењу донето на основу извршне исправе. Радило се о правном леку деволутивно-ремонстративних обележја јер је постојала могућност његовог усвајања и од стране првостепеног суда који је донео решење побијано жалбом. Првостепени суд је могао сам усвојити жалбу извршног дужника ако је сматрао основаном. Исто овлашћење је имао ако се радило о жалби која је изјављена по истеку рока за коју је сматрао да је основана.³⁹ У супротном, жалба се достављала другостепеном суду на одлучивање. Извршни поверилац је жалбом могао побијати решење о одбацивању предлога за извршење на основу извршне исправе, као и оно којим се тај предлог одбија.⁴⁰ Када се радило о решењу о извршењу на основу веродостојне исправе правни лек је био приговор извршног дужника. Ако је приговор изјављен против решења о извршењу у целини или само у делу којим је одређено извршење то је само по себи доводило до укидања решења о извршењу којим је одређено извршење уз укидање већ спроведених радњи а поступак се настављао као поводом приговора против платног налога.⁴¹ Приговором се могло побијати решење донето у такозваном „скраћеном извршном поступку“ у којем су успостављена посебна ограничења везана за допуштеност приговора којим се одступало од општег приступа који је важио када се радило о приговору против решења о извршењу донетог на основу веродостојне исправе.⁴² Изричито је, као у претходним редакцијама извршног законодавства, била прописана недопуштеност ревизије и предлога за понављање поступка.⁴³ На основу сходне примене одредаба ЗПП није се искључивала могућност побијања решења захтевом за заштиту законитости.⁴⁴ Против одлука донетих у форми закључка правни лекови нису били допуштени.⁴⁵

У наредној редакцији извршног поступка поновно је мењана регулатива правних лекова.⁴⁶ Као и у ЗИП 00 жалба се не спомиње. Једини правни

³⁶ Чл. 9 ЗИП 00.

³⁷ Чл. 14 ЗИП 00.

³⁸ Чл. 13 – 20 ЗИП 04

³⁹ Чл 14 у вези чл. 19 ст. 1 и 2 ЗИП 04.

⁴⁰ О овом решењу више: *Р. Кеча*, Грађанско процесно право, Београд, 2010, стр. 468–473.

⁴¹ Чл. 21 ст. 1 ЗИП 04.

⁴² Чл. 12 ст. 3 ЗИП 04. Поступак је био посебно регулисан одредбама чл. 252–259 ЗИП 04.

⁴³ Чл. 12 ст. 6 ЗИП.

⁴⁴ Чл. 27 ЗИП 04.

⁴⁵ Чл. 12 ст. 7 ЗИП 04.

⁴⁶ Више о систему правних лекова по одредбама ЗИО 11: *Р. Кеча*, Грађанско процесно право, Београд, 2015, 550–557.

лек којим је било могуће побијање био је приговор. Приговор се могао изјавити само против оних одлука, решења за које је то изричито било прописано.⁴⁷ Исто је важило и када се радило о побијању закључака.⁴⁸ О приговору против решења о предлогу за извршење одлучивао је судија који је донео побијано решење ако је сматрао да постоје разлози за његово усвајање. У супротном, о приговору је одлучивало веће истог суда. Против решења о усвајању приговора које је донео извршни судија противна странка је имала право на приговор о којем је одлучивало веће истог суда.⁴⁹ Када се радило о приговору против решења на основу веродостојне исправе, ЗИО 11 је преузео решења која су у ранијој извршној регулативи важила само у такозваном „скраћеном извршном поступку“ који је уведен ЗИП 04.⁵⁰ У редакцији ЗИО 11 то је постало опште правило. Таксативно је одређен круг разлога због којих допуштено изјављивање приговора извршног дужника против решења о извршењу донетог на основу веродостојне исправе.⁵¹ Од странке се захтевало да циљу доказивања наведених разлога приложи одговарајуће исправе. Остала доказна средства су се искључивала.⁵² Приговор се могао односити на побијање решења у целини или у делу којим је обавезан да намири потраживање.⁵³ Ако је дужник учинио вероватним наводе из приговора то је као резултат имало укидање решења у делу у којем је обавезан да намири потраживање а поступак се настављао као поводом приговора против

⁴⁷ Чл. 39 ст. 2 ЗИО 11.

⁴⁸ У ЗИО 11, по први пут, уведена је могућност побијања одлука којим се доносе у форми закључка. Чл. 39 ст. 7 ЗИО 11. Решење је, пре свега, последица увођења посебног поступка намирења потраживања по основу комуналних и сличних услуга, чл. 251–256 ЗИО 11, као и увођења извршиоца у овај вид правне заштите. За разлику од правила општег извршног поступка у којем се улога извршитеља ограничавала на спровођење извршења, у поступку намирења потраживања по основу комуналних и сличних услуга извршитељ је добио овлашћење да закључком одлучује о предлогу за извршење, чл. 253 ЗИО 11. Допуштеност приговора је успостављена како би се обезбедила судска контрола његових одлука у поступку, чл. 254, 255 ЗИО 11.

⁴⁹ Чл. 44 ЗИО 11

⁵⁰ Чл. 252–259 ЗИП 04. Споменути поступак односио се на извршење новчаних потраживања на основу веродостојних исправа ако су странке у поступку биле правна лица, предузетници, физичка лица која обављају делатност ради стицања добити и која имају отворен рачун у складу са прописима о платном промету, укључујући физичко лице које има својство дужника по основу уговора о комерацијалном кредиту. Битно обележје овог поступка је ограничавање разлога због којих је извршни дужник могао уложити приговор уз ограничење доказних средстава који потврђују постојање наведених разлога.

⁵¹ Према чл. 46 ст. 2 т. 1–5 ЗИО 11 приговор се искључиво могао засновати на следећим разлозима: ако потраживање из веродостојне исправе није ни настало, ако је у ту исправу унет неистинит садржај, ако потраживање није доспело, ако је обавеза извршена или на други начин престала да постоји, ако је потраживање из извршне исправе застарело.

⁵² Чл. 47, 48 ЗИО 11.

⁵³ Чл. 49 ст. 2 ЗИО 11.

платног налога.⁵⁴ Против овог решења није допуштен приговор.⁵⁵ Ако дужник није навео разлоге или није учинио вероватним наводе из приговора судија је доносио решење о његовом одбијању а против овог решења био је допуштен приговор већу истог суда.⁵⁶ Приговор је могао ограничити само на побијање дела решења којим је одређено извршење.⁵⁷ И у овом законском тексту изричито је прописана недопуштеноост ревизије и предлога за понављање поступка.⁵⁸ Међутим, за разлику од раније важећег законодавства по којем је, на основу сходне примене одредаба ЗПП, постојала могућност побијања решења одговарајућим правним леком јавног тужиоца промена парничног законодавства искључила могућност употребе овог правног лека у извршном поступку.⁵⁹

IV

У важећој редакцији ЗИО поновно је промењена регулатива правних лекова. Поред приговора странке имају могућност изјављивања жалбе.⁶⁰ Поређење важећег са ранијим извршним законодавством показује да је у важећој редакцији ради о знатно широј регулативи.⁶¹ Обележја жалбе у значајној мери одступају од оних које овај правни лек има у парничном поступку тако да се о њој само условно може говорити као о редовном правном леку.

⁵⁴ По наведеним одредбама било је могуће да, у случају побијања решења у целини, дужник учини вероватним само постојање разлога због који се односе на део решења о одређивању извршења али не и оних који се односе на део решења о намирењу потраживања. Тада је било могуће поступити тако да се списи уступе већу ради одлучивања по приговору или да га судија усвоји, укине решење о извршењу, обустави извршење у целини или у делу уз укидање спроведених радњи, чл. 49 ст. 3 у вези са чл. 44 ст. 1 ЗИО 11.

⁵⁵ Чл. 49 ст. 4 ЗИО 11.

⁵⁶ Чл. 49 ст. 3 ЗИО 11.

⁵⁷ Чл. 49 ст. 1 ЗИО 11. У овом случају долазило је до промене природе приговора са којим се поступало као са приговором против решења о извршењу донетог на основу извршне исправе.

⁵⁸ Чл. 39 ст. 6. ЗИО 11.

⁵⁹ У ЗПП измењен је концепт правног лека јавног тужиоца. Као прво, захтев за заштиту законитости је преименован у захтев за преиспитивање правноснажне пресуде. Као што показује нови, важећи назив правног лека, предмет његовог побијања могу бити само правноснажне, првостепене или другостепене, пресуде чиме се, за разлику од раније важећег законодавства искључује могућност, побијања решења. Промена је изузетно значајна. Природа одлика које се доносе у извршном поступку осујећује подношење захтева чиме је додатно ограничена могућност приступа највишој судској инстанци.

⁶⁰ Чл. 24 ст. 1 ЗИО.

⁶¹ У основна регулатива је садржана у општим одредбама ЗИО, чл. 24–28, док су посебне одредбе о жалби садржане су у чл. 73–84 ЗИО, а оне о приговору и жалби против решења о извршењу на основу веродостојне исправе у чл. 85–107 ЗИО.

Изостаје једно од битних својстава које, из перспективе српског процесног права, преставља обележје редовних правних лекова. Суспензивно дејство жалбе је ограничено. Жалба (и приговор) одлажу извршење само ако је то посебно прописано.⁶² ⁶³ И деволутивна својства правног лека могу бити доведена у питање. У пуном значењу деволутивност значи да се контрола законитости поверава суду вишег ранга од оног који је донео побијану одлуку. Ово својство жалбе постоји ако се ради о побијању одлука, решења које су донете од стране (првостепених) судова.⁶⁴ Када се жалбом побија одлука јавног извршитеља ова релација изостаје. У односу на јавног извршитеља, суд који одлучује о жалби се не може се сматрати органом вишег ранга чиме се релативизира идеја деволутивности. Надлежни виши суд, односно Привредни апелациони суд одлучује по жалби против решења донетог од стране јавног извршитеља.⁶⁵ Нису сва решења која се доносе у првостепеном поступку нападаљива жалбом. У ЗИО се полази од начелне допуштености правног лека али уз постојање општег ограничења по којем може бити посебно прописано да одређено решење није допуштено побијати жалбом или да се ради о решењу које се побија приговором.⁶⁶ Број изузетака је изузетно широк тако да је жалбу могуће поднети против решења о предлогу за извршење на основу извршне исправе, против решења којим је одлучено о приговору против решења извршењу на основу веродостојне исправе, против решења којим је првостепени суд одбацио жалбу извршног дужника као недопуштену, против решења о обустави поступка, против решења о предлогу за противизвршење. Жалбу је могуће засновати на свим разлозима који могу довести до незаконитости неке судске одлуке. У наведеном смислу то може бити повреда одредаба поступка, погрешна примена материјалног права или погрешно или непотпуно чињенично стање. Када се ради о жалби извршног дужника против решења којим се усваја предлог за извршење на основу извршне исправе посебно се издвајају разлози на којима је могуће засновати правни лек – „разлозима који спречавају спровођење извршења“.⁶⁷

⁶² Чл. 25 ст. 3 ЗИО.

⁶³ Ово дејство има када се жалбом извршног дужника побија решење о извршењу донето на основу веродостојне исправе. Ни ово правило није без изузетка јер се не односи на случај када се извршење захтева на основу менице, чл. 86 ст. 3 ЗИО.

⁶⁴ Ради се о побијању решења која су у првом степену донета од стране основних, односно привредних судова, чл. 22 ст. 2, чл. 25 ст. 2 Закона о уређењу судова (ЗУС), Сл. гласник РС“, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – др. закон, 78/2011 – др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 – др. закон, 13/2016, 108/2016, 113/2017 и 65/2018 – одлука УС, о којима по жалби одлучују виши судови, односно Привредни апелациони суд, чл. 23 ст. 2 т. 3, чл. 26 ст. 1 ЗУС.

⁶⁵ Чл. 82 ст. 2 ЗИО.

⁶⁶ Чл. 24 ст. 2 ЗИО.

⁶⁷ Према одредби чл. 74 ЗИО, извршни дужник у жалби може истицати разлоге који спречавају спровођење извршења: 1) ако исправа на основу које је донето решење о извршењу нема својство извршне исправе; 2) ако је извршна исправа на основу које је донето решење

У нашој теорији ова групација разлога се означава као „посебни разлози за побијање решења“ уз постојање „општих“ којим се наведена одлука може побијати због грешака у поступању и одлучивању – погрешне примене материјалног права, погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања као и битних повреда одредаба поступка.⁶⁸ За разлику од општих разлога побијања решења о извршењу али и свих осталих решења који се односе на незаконитост побијане одлуке, посебни разлози најчешће немају наведени значај.⁶⁹ Ова групација разлога може бити повод да се о њиховом постојању не одлучује у извршном него у парничном поступку када између странака постоји спор о чињеницама које се односе на само потраживање.⁷⁰ Већ по дефиницији, на ове, опозиционе разлоге, може се позвати само извршни дужник. То је и странка која је овлашћена на покретање парничног поступка у циљу утврђивања недопуштености извршења.⁷¹ Евентуално покретање парничног поступка не доводи у питање остваривање начела формалног легалитета нити доводи у питање материјалну правноснажност извршне исправе на основу које је одређено извршење јер се ради о чињеницама које су настале по наступању њене правноснажности. Разликује се и сам захтев. Кода се ради о решењу о извршењу на основу неауторитативних извршних исправа као повод за парнични поступак у обзир долазе сви разлози који утичу на постојање и остваривост потраживања без обзира на време наступања чињеница на које се позива у захтеву за утврђење недопуштености извршења.⁷² Ни двостраност правног лека није гарантована. Правило је да се (првостепеном) суду препушта одлучивање да ли ће жалбу доставити на одговор.⁷³

о извршењу поништена, укинута, преиначена, стављена ван снаге или није извршена; 3) ако су судско или управно поравнање или јавнобележнички записник о поравнању на основу којих је донето решење о извршењу поништени или на други начин стављени ван снаге; 4) ако није протекао рок за испуњење обавезе извршног дужника; 5) ако обавеза извршног дужника зависи од претходног или истовременог испуњења обавезе извршног повериоца или од наступања услова, а извршни поверилац није испунио своју обавезу или није обезбедио њено испуњење или услов није наступио; 6) ако је потраживање престало на основу чињенице која је настала у време када извршни дужник више није могао да је истакне у поступку из кога потиче извршна исправа или после закључења судског или управног поравнања или јавнобележничког записника о поравнању; 7) ако потраживање није прешло на извршног повериоца или ако обавеза није прешла на извршног дужника; 8) ако је протекао рок у коме може да се захтева извршење; 9) ако је извршење одређено на стварима и правима који су изузети од извршења или на којима је извршење ограничено; 10) ако је потраживање које је досуђено у извршној исправи застарело; 11) ако је у решењу о извршењу одређен месно ненадлежан јавни извршитељ.

⁶⁸ Г. Сijanковић, В. Боранијашевић, 123, 124.

⁶⁹ Види текст у напомени 41.

⁷⁰ Чл. 81 ЗИО.

⁷¹ Чл. 81 ст. 1 ЗИО.

⁷² М. Кнежевић, у Р. Кеча, М. Кнежевић, 579.

⁷³ Чл. 83 ст. 2 ЗИО

Изузетак је жалба дужника против решења о извршењу на основу извршне исправе.⁷⁴ Жалба је орочени правни лек. Рок за подношење жалбе износи осам дана рачунајући од дана достављања побијаног решења.⁷⁵ Најзад у неким случајевима жалба преставља условљени правни лек. Може се изјавити само ако се ради о решењу које је претходно побијано приговором. Пропуштањем изјављивањем приговора решење постаје правноснажно и сходно реченом ненападљиво жалбом. За разлику од парничног поступка у којем другостепени судови поред ревизијских имају и касаторна овлашћења важеће извршно законодавство изричито ограничава могућност укидања одлуке побијане жалбом – суд је само може потврдити или преиначити.⁷⁶

Као што је речено, ЗИО полази од начелне допуштености жалбе али уз прописивање општег ограничења по којем је могуће посебно одредити да је овај правни лек недопуштен када се ради о побијању конкретних решења или су у питању решења која се побијају приговором.⁷⁷ Круг изузетака је којим се ограничава допуштеност жалбе је бројан што од приговора чини основни правни лек у извршном поступку – мада, за разлику од жалбе, његова допуштеност мора бити посебно прописана.^{78 79} По правилу, допуштеност једног искључује други правни лек.⁸⁰ Доношење одлуке по приговору

⁷⁴ Чл. 77 ст. 1 ЗИО.

⁷⁵ Чл. 25. ст. 1 ЗИО.

⁷⁶ Чл. 26 ЗИО. Решење којим се поводом жалбе (и приговора) забрањује укидање решења и враћање предмета на поновно одлучивање уведено је у циљу ефикаснијег остваривања правне заштите. Међутим, у теорији се са разлогом указује да се ради о приступу који није могуће у потпуности остварити због разлога на којим је заснован правни лек којим се одбија или одбацује предлог за извршење. Више: Н. Бодирога, Нови извршни поступак, 324, 325. Споменута забрана је заправо преузета из ЗПП у којем је изражена у нешто мекшем облику са циљем да осујети раширену праксу вишекратног укидања пресуде у истом предмету. Решење је уведено ЗПП 04 али је задржано и у важећем парничном законодавству, чл 383 ст. 4 ЗПП. Дакле, ако је у истом предмету пресуда већ једном била укинута а жалба се заснива на погрешно или непотпуно утврђеном чињеничном стању и или битним повредама парничног поступка другостепени суд мора одржати расправу и одлучити у меритуму. Укидање се искључује. И ово решење, као и оно у извршном поступку, није могуће остварити у апсолутном значењу а да то остане без значајних процесних последица. Више: Р. Кеча, „О другостепеној расправи у парничном поступку“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 2/2006, стр. 201–215.

⁷⁷ Чл. 24 ст. 2. ЗИО.

⁷⁸ Чл. 24 ст 3 ЗИО,

⁷⁹ Решења која је допуштено побијање овим правним леком су бројна. Види: чл. 13 ст. 4, 28 ст. 3, 34 ст. 5, 35 ст. 5, 61 ст. 4, 68 ст. 4, 69 ст. 4, 72 ст. 4, 85 ст. 2, 89, 97, 102, 108 ст. 1, 110 ст. 1, 124 ст. 2, 127 ст. 5, 130 ст. 4, 131 ст. 6, 132 ст. 6, 291 ст. 3, 340 ст. 5, 341 ст. 4, 342 ст. 2, 366 ст. 2, 396 ст. 1, 398 ЗИО.

⁸⁰ Изузетак се односи на допуштеност жалбе против решења донетог по приговору извршног дужника против решења о извршењу на основу веродостојне исправе, чл. 24 ст. 4 ЗИО. У свим осталим случајевима жалба је недопуштена. И супротно, решења која је могуће побијати жалбом није допуштено побијати приговором.

исцрпљује даљу могућност њеног побијања тако да поступак по правном леку, по правилу, окончава на нивоу првостепене (судске) инстанце. У истим оквирима али пре свега у циљу контроле одлука које се доносе од стране јавног извршитеља може доћи до својеврсног „дуплирања“ правног лека када се ради о приговору трећег лица. Треће лице које тврди да на предмету извршења има неко право које спречава извршење може приговором тражити од јавног извршитеља да се извршење на том предмету прогласи недозвољеним.⁸¹ Против решења о одбацивању или одбијању овог приговора може поновно изјавити приговор о којем одлучује суд.⁸² Приговор представља ремонстративан правни лек али уз постојање сличне резерве као оне која се односи на деволутивност жалбе којом се побија решење јавног извршитеља. У пуном значењу ремонстративност би подразумевала да по правном леку поступа онај исти суд који је донео побијану одлуку као што је приговор против платног налога или предлог за понављање поступка у парничном поступку. Међутим, о правном леку, приговору, против решења која је донео јавни извршитељ не одлучује извршитељ који је донео побијано решење – одлучује (првостепени) суд. Као што је речено, приговор може бити од условљавајућег значаја за допуштеноост жалбе против решења о извршењу на основу веродостојне исправе. Када се ради о приговору против решења о извршењу на основу веродостојне исправе правни лек се сегментира према предмету побијања.⁸³ Као прво приговор се може поднети против дела решења којим се извршни дужник обавезује да намири новчано потраживање.⁸⁴ Приговор може бити ограничен на побијање дела решења којим су одређени средство и предмет извршења.⁸⁵ Најзад, извршни дужник га може побијати у целини.⁸⁶ Од дужника се захтева да јасно одреди границе побијања решења. У супротном, постоји реалан ризик наступања штетних последица по ову странку у поступку. Ако изјави приговор без одређивања граница побијања постоји фикција да решење побија само у делу који се односи на одређивање средства и предмета извршења.⁸⁷ Дакле, да би се решење испитивало у целини

⁸¹ Чл. 108 ст. 1 ЗИО.

⁸² Чл. 110 ст. 1 ЗИО.

⁸³ Исто важи и када се ради о приговору извршног дужника против решења донетог у поступку намирења новчаних потраживања насталих из комуналних и сродних делатности. Чини се сасвим непотребно понављање одредаба које се односе на приговор против решења о извршењу на основу веродостојне исправе. У наведеном смислу приговор се може ограничити на побијање дела решења којим се дужник обавезује да намири новчано потраживање, чл. 401–405 ЗИО, дела решења којим су одређени средство и предмет извршења, чл. 406–408 ЗИО, као и на побијање решења о извршењу у целини, чл. 409–413 ЗИО.

⁸⁴ Чл. 89–93 ЗИО.

⁸⁵ Чл. 97–99 ЗИО.

⁸⁶ Чл. 102–105 ЗИО.

⁸⁷ Чл. 88 ст. 3 ЗИО.

потребно је да извршни дужник то изричито захтева. У супротном одлука којом се обавезује да намири новчано потраживање, која заправо има значај решења о извршењу али истовремено и значај извршне исправе, постаје правноснажна јер се сматра да није ни побијана. Не мења на ствари што овим поводом извршни дужник може покренути парнични поступак у циљу утврђивања недопуштености извршења. Евентуално покретање парнице не осујећује извршење. Оно што дужник може остварити јесте (само) промена средства и предмета извршења.⁸⁸ Када се ради о побијању закључака, одлука које се односе на предузимање извршних радњи или управљање поступком, ЗИО забрањује њихово побијање. Не допушта се ни приговор ни жалба.⁸⁹ Као што је у најгрубљим цртама приказано, из перспективе нормативних решења ЗИО, систем правних лекова је ограничен на жалбу и приговор при чему је организација ових правних лекова изузетно комплексна. Ако се ти правни лекови посматрају кроз призму остваривања појединачних интереса странака евидентно је да знатно више подржавају интересе повериоца у односу на извршног дужника.

Као у свим претходним редакцијама извршног законодавства, изричито се прописује недопуштеност ревизије и предлога за понављање поступка.⁹⁰ Као што је наведено, од доношења важећег ЗПП промењена концепција правног лека јавног тужиоца осујећује могућност да се његовим правним леком оствари побијање одлука донетих у извршном поступку.⁹¹ Евидентно је да при постојећим нормативним решењима, према њиховом дословном значењу, правни лекови којима је могуће побијати одлуке у извршном поступку досежу само до другостепене инстанце. Када се ради о решењима која су

⁸⁸ Поређење важећег са изворним решењем ЗИП 78 показује да се ради о битно различитим нормативним приступима. Према изворној редакцији било је довољно да је извршни дужник поднео приговор и да то за последицу има стављање ван снаге решења о извршењу на основу веродостојне исправе уз укидање свих спроведених радњи. Дужник није морао ни образложити свој правни лек, чл. 55 ЗИП 78. Ако се узме у обзир да у извршном поступку странка не мора бити заступана квалификованим пуномоћником нити мора имати потребно стручно знање евидентно је да важеће решење фаворизује повериоца који није у претходно вођеном когниционом поступку доказао постојање свог потраживања. У одредбама о садржају решења о извршењу на основу веродостојне исправе не постоји одредба о поучавању странака о праву на правни лек, односно приговор, чл. 67 ЗИО. Чак и ако би се, применом одредбе чл. 66 ст. 1 ЗИО о садржају решења о извршењу или на основу сходне примене ЗПП о дужности суда о поучавању парничних странака о праву на правни лек, давало одговарајуће упутство у њему се странка, извршни дужник, не поучава о томе да је потребно одредити границе побијања решења о извршењу на основу веродостојне исправе. Као што је приказано наведена решења у битном погоршавају процесну позицију извршног дужника.

⁸⁹ Чл. 24 ст. 5 ЗИО.

⁹⁰ Чл. 27 ст. 3 ЗИО.

⁹¹ О разлозима, више у напомени 84.

донета од стране судова опште надлежности поступак се може пренети само до нивоа виших судова као судова ограничене инстанционе надлежности.⁹²

V

Као што је приказано извршни поступак према важећим решењима преставља грађански судски поступак у којем је на нормативном плану ограничен приступ највишој судској инстанци –Врховном касационом суду. Ни једним (расположивим) правним леком није могуће исходити одлучивање те, највише инстанце у конкретном извршном предмету. Ради се о услови без чијег испуњења не може бити говора о постојању потребних гаранција за успостављање јединствене судске праксе.⁹³ У основи наведено решење преставља израз општег приступа према методу остваривања овог циља у нашем праву. Изузимајући извршни, стечајни и поступак обезбеђења, у готово свим поступцима који спадају у грађански судски поступак ипак постоји могућност да се правним леком исходи одлучивање Врховног касационог суда и тако створе услови да се актом суђења обезбеди јединствена примена права.⁹⁴ Више је разлога због чега је споменуто ограничење успостављено у оквирима извршног поступка.

Први се тиче метода уједначавања судске праксе у целини. Упоредо су успостављена два посебна метода. Први преставља уједначавање судске праксе одлучивањем највише судске инстанце у конкретном предмету до којег долази изјављивањем ванредних правних лекова деволутивних својстава – ревизије и захтева за преиспитивање правноснажне пресуде, раније захтева за заштиту законитости. Други се испољава као делатност највише судске инстанце али изван суђења – заузимањем правних ставова или остваривањем наведеног циља давањем одговора на питања постављена од стране судова нижег ранга или заузимањем ставова о одређеним правним питањима на основу резултата судијских саветовања.⁹⁵ Овај начин уједначавања судске

⁹² Чл. 23 Закона о уређењу судова, Службени гласник РС, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 – одлука УС.

⁹³ О целини разлога за антиципирање наведеног страха: *М. Кнежевић*, Уједначавање судске праксе у Републици Србији – стање ствари и предлози за реформу, Уводни реферат на Округлом столу истог назива одржаном 2. 02. 2018. године у Београду, British Council, *passim*.

⁹⁴ Вредносно ограничење од којег зависи допуштеност ревизије у општем парничном поступку не претпоставља потпуну њену потпуну забрану јер и у тим предметима Врховни касациони суд, у смислу одредбе чл. 404 ЗПП, може допустити овај правни лек ако је то потребно ради разматрања правних питања од општег интереса, правна питања у интересу равноправности грађана, ради уједначавања судске праксе или ако је то потребно због новог тумачења права. Ради се о решењу које је у основи преузето из раније важећег прописа, чл. 395 ЗПП 04.

⁹⁵ Више о овим формама уједначавања судске праксе изван суђења: *М. Кнежевић*, Уједначавање судске праксе у Републици Србији – стање ствари и предлози за реформу, 6–11.

праксе подразумева да се о одређеном правном питању одлучује изван конкретног поступка и хипотетички. Потиче из времена када је надлежност изван суђења од стране највиших судских инстанци имала одговарајућу уставноправну подлогу изражену у систему јединства власти примереног државама социјалистичког типа. Напуштање овог модела и увођење система поделе власти није добило одговарајуће изразе на процесном плану.⁹⁶ И даље се задржала идеја о уједначавању судске праксе на два посебна колосека – као акт суђења највише судске инстанце у конкретним предметима али и на основу ставова те инстанце који су заузимани изван суђења. Постојање овог другог колосека релативизирало је дефицит правних лекова којим се омогућава приступ врховној судској инстанци у неким судским поступцима укључујући и извршни. Сматрало се да је наведено ограничење могуће надоместити споменутим формама заузимања начелних правних ставова или мишљења датих изван конкретног поступка.

Међутим, као што је приказано, основна дилема редактора извршног законодавства донетог после Другог светског рата изражавала се на једном другом плану – да ли је и у овом поступку потребно обезбедити правни лек који омогућава контролу побијане одлуке из свих оних разлога који доводе у питање њену законитост и од стране суда вишег ранга од оног који је одлучивао о захтеву за извршење или је то потребно препустити истом суду који је донео побијану одлуку. У извршном поступку то је значило избор између жалбе или приговора.⁹⁷ Околност да је на уставном плану гарантовано право на жалбу или друго правно средство је послужила као подлога да се у неким редакцијама извршне регулативе правни лекови ограниче само на приговор у значењу уставом гарантованог правног средства. Разлога за које се сматрало да оправдавају наведено ограничење је више. У првом реду то је била идеја остваривања ефикасности извршног поступка али и околност да у неким случајевима постоји могућност остваривања правне заштите у парничном поступку подизањем извршних тужби. Међутим, ни жалба ни приговор нису престављали правне лекове који су могли омогућити остваривање јединствене судске праксе.

⁹⁶ Прво је чл. 9 Устава Републике Србије из 1990. године, Службени гласник РС, бр. 1/1990 прокламован систем поделе власти који је после прихваћен и у чл. 12 Устава СРЈ од 1992. године, Службени лист СРЈ, бр. 1/1992. У важећем Уставу Републике начело поделе власти одређује чл. 9 Устава Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/2006.

⁹⁷ Ради се о проблему који је у одређеној мери последица уставних формулација које се у готово неизмењеном садржају понављају од Устава СФРЈ од 1974 . године. Одредбом чл. 180 ст. 2 Устава СФРЈ установљено је право на жалбу или друго правно средство против судских одлука, одлука, одлука државних или других органа или организација. Сви каснији уставни текстови следе наведени приступ – чл. 26 ст. 2 Устава СРЈ од 1992. године, чл. 22 ст. 2 Устава РС 1990. године, чл. 36 ст. 2 Устава РС од 2006. године.

Евидентно да је питање уједначавања судске праксе путем правних лекова у извршном поступку било од маргиналног значаја. Све до доношења важећег ЗПП и промене обележја правног лека јавног тужиоца ипак је постојала могућност да се захтевом за заштиту законитости постигне одлучивање највише судске инстанце у конкретном извршном предмету. Међутим, и док је та могућност постојала, овај правни лек није могао послужити као погодан инструмент остваривања јединствене примене права јер је пре свега служио заштити јавног интереса чиме је битно ограничена његова употреба у извршном поступку – у мери која је доводила у питање остваривање наведеног циља.⁹⁸ Доношењем важећег ЗПП и променом предмета побијања, правни лек јавног тужиоца је престао бити примењив у извршном поступку јер је ограничен на побијање само оних одлука које се доносе у форми пресуде.

Постојање резервног механизма уједначавања судске праксе ван суђења био је, све до доношења важећег ЗИО, основни разлог због којег се постојање правних лекова у извршном поступку није ни везивало за остваривање наведеног циља. Приликом доношења ЗИО као одлучујући аргумент за враћање жалбе у поступак наведена је идеја уједначавања судске праксе која би у супротном остала на нивоу основних и привредних судова као првостепених судова.⁹⁹ Међутим, разлози садржани у Образложењу Предлога

⁹⁸ Не мења на ствари то што је по ЗПП 04, поред јавног тужиоца, правни лек супсидијарно могла изјавити и странка – ако јавни тужилац не прихвати њену иницијативу (предлог) за подношење захтева, чл. 418 ЗПП 04. Правни лек није мога послужити као погодно средство за остваривање јединствене примене права због ограничења разлога из којих се могао поднети, чл. 417 ЗПП 04 – само ако је суд побијану одлуку засновао на недопуштеном располагању странака, чл. 361 ст. 2 т. 5 ЗПП 04. На повреду би се позивала странка која је предузела недопуштено располагање на којем је заснована побијана одлука. Противна страна то није могла чинити због недостатка правног интереса.

⁹⁹ У Образложењу Предлога ЗИО на више места говори се о остваривању наведеног циља поновним враћањем жалбе у у извршни поступак. Тако: „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 основних и привредних судова. Ни у есенцијалним питањима није могуће уједначити праксу на нивоу виших судова, односно Привредног апелационог суда“. На другом месту се даје нешто шира аргументација: „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 исправу 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

важећег ЗИО могу се разумети и нешто другачије. Као прво, посредно из-ражавају став редактора према делотворности уједначавања праксе у извршном, али и другим поступцима на основу правних ставова највише судске инстанце заузетих изван суђења. Тај се метод доводи у питање. У супротном било непотребно говорити о уједначавању судске праксе увођењем жалбе у извршни поступак. Ако су ставови заузети изван суђења делотворан метод уједначавања судске праксе свеједно је да ли овај правни лек постоји или се могућност побијања одлука ограничава на приговор. Друго је питање што новоуспостављени систем правних лекова није у стању да обезбеди јединствену примену права у извршном поступку јер се истим досеже само нивоа

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 којих се овим законом предвиђа жалба против решења о извршењу, 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 Републике 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 других извршних органа, њихов настанак није последица делатности државних органа, а њихов број је све већи“. На трећем месту као разлог увођења жалбе се наводи: „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“.

другостепених инстанци – виших судова и Привредног апелационог суда. Забрана ревизије и предлога за понављање поступка а такође и немогућност побијања одлука захтевом за преиспитивање правноснажне пресуде осујећује приступ Врховном касационом суду у конкретном извршном поступку. Изостаје основни предуслов да се путем правних лекова гарантује и оствари јединствена примена права принудног извршења – како у материјалном тако и у процесном смислу.¹⁰⁰ Дакле, оно што преостаје у остваривању наведеног циља јесу разне форме поступања изван суђења. Може се рећи да у научној али и стручној јавности идеја о уједначавању судске праксе путем заузимања правних ставова изван суђења није била предмет посебног интересовања па ни критике. Није се ни разматрала вредност овог (наслеђеног) метода у светлу уставних решења успостављених деведесетих година прошлог века. Међутим, реч је о моделу који са разлогом може бити доведен у питање. Пре свега на плану његове уставности јер доводи у питање принцип поделе власти који је изричито гарантован Уставом. Противан је идеји независности судства, независности судије у вршењу судске власти а исто тако и положају највише инстанце у судском систему.¹⁰¹

У крајњем резултату ово су разлози због којих се идеја уједначавања судске праксе заузимањем ставова највише судске инстанце изван суђења мора напустити као анахрон метод поступања. Чак и ако се споменути дефекти занемаре, његова примена не гарантује остваривање наведеног циља. Упитна је делотворност наведеног метода.¹⁰² Не постоји механизам којим би се гарантовало да ће судови нижег ранга пред којим окончава поступак поступити по ставу Врховног касационог суда заузетом изван суђења. Све док врховна судска инстанца нема могућност да у конкретном предмету наметне поштовање своје одлуке, односно става о одређеном правном питању не може бити говора о постојању минимума потребних услова за уједначавање судске праксе осим, што би било парадоксално, заузимањем новог става који исто тако не мора бити поштован. Сви остали механизми евентуалног притиска на судеће судије како би се наметнуло становиште заузето изван суђења су у директној супротности са идејом независности судије (судија) у вршењу судске власти. Можда најбољи пример колико је тај систем неделотворан показује пракса Врховног касационог суда која се односи на поштовање

¹⁰⁰ Нејасно је шта се добија на плану уједначавања судске праксе ако уместо 82 суда (66 основних и 16 привредних) о жалбама одлучује 26 судова (25 виших и Привредни апелациони суд). У крајњем исходу то значи да је у овом виду правне заштите иста регулатива може тумачити на 26 начина што је по више основа неспојиво са идејом јединствене примене права.

¹⁰¹ Искрпније о разлозима који дискредитују наведени метод : М. Кнежевић, Уједначавање судске праксе у Републици Србији – стање ствари и предлози за реформу, 23–38.

¹⁰² Више: М. Кнежевић, Уједначавање судске праксе у Републици Србији – стање ствари и предлози за реформу, 40–48.

правних ставова његових одељења.¹⁰³ Овом приликом, као парадигматичан за предмет ове расправе али не и усамљен пример, издвајамо правни став Грађанског одељења Врховног касационог суда о допуштености такозване „посебне ревизије“. Према овом ставу, који би према дикцији споменуте одредбе чл. 43 ст. 3 Закона о уређењу судова, морала поштовати сва већа у саставу Грађанског одељења, Врховни касациони суд може изузетно дозволити ревизију и онда када она није допуштена по посебном пропису или ЗПП.¹⁰⁴ Ради се о ставу којим би ревизија била допуштена и у извршном поступку ако је потребно да се размотре правна питања од општег интереса или правна питања у интересу равноправности грађана, ради уједначавања судске праксе, као и ако је потребно ново тумачење права. Међутим, грађанска већа Врховног касационог суда прелазе преко овог става сматрајући да у извршном поступку није допуштено изјављивање ревизије.¹⁰⁵ Исто се поступа и ако се ради о другим поступцима за које је прописана недопуштеност ревизије.¹⁰⁶

VI

Изричито прописана забрана ревизије у извршном поступку може се сматрати проблематичном и у светлу хијерархије важења правних аката – односа законске према уставној регулативи. Уставом се гарантује право на једнаку заштиту права које се не ограничава прописивањем неких додатних услова.¹⁰⁷ Апсолутном забраном приступа врховној судској инстанци у неким судским поступцима заправо се од њега одустаје. Не постоје процесни инструменти којим би се гарантовало и обезбедило поштовања права на једнаку правну заштиту а резервни механизми артикулисани у разним формама одлучивања изван суђења нису, по више основа, у стању да га остваре. Ради се о дефекту који је повод за интервенцију Уставног суда. У значајном броју предмета уставна жалба се заснива на повреди (уставног) начела једна-

¹⁰³ Занемарујући овим поводом околност да се ради о методу уједначавања судске заузимањем правних ставова изван суђења који је по више основа у претходном тексту доведен у питање, одредба чл. 43 ст. 3 Закона о уређењу судова, изричито прописује да правно схватање усвојено на седници одељења обавезује сва већа у његовом саставу која би га морала следити у својим одлукама које доносе у конкретним предметима по правним лековима.

¹⁰⁴ Правни закључак усвојен на седници Грађанског одељења Врховног касационог суда од 23. 06. 2014. године, Билтен ВКС, бр. 1/2015, 318.

¹⁰⁵ Решење 3. већа ВКС којим не допушта поступање по ревизији изјављеној против решења донетог у извршном поступку са образложењем да ЗИО не допушта овај правни лек – Решење од 16. 03. 2017. г, Прев 67/17.

¹⁰⁶ Више о пракси грађанских већа ВКС којима се поступа противно правном ставу Грађанског одељења ВКС и у другим поступцима: *М. Кнежевић*, Уједначавање судске праксе у Републици Србији – стање ствари и предлози за реформу, 42–44.

¹⁰⁷ Чл. 36 ст. 1 Устава.

кости које је последица неуједначене судске праксе. Овим се релативизира став да би допуштањем ревизије у извршном поступку сувише оптеретило Врховни касациони суд.¹⁰⁸ Оно што се њом постиже јесте пребацавање терета са судске на уставносудску заштиту јер се, ограничавањем правних лекова до нивоа другостепених инстанци, битно олакшава приступ Уставном суду. Један од услова за допуштеност уставне жалбе јесте исцрпљивање свих процесних средстава у одређеном виду правне заштите.¹⁰⁹ Због двостепености извршног поступка овај је услов лакше остварив у односу оне поступке у којима постоји могућност изјављивања ревизије. С друге стране, постојање ревизије би битно сузило могућност неједнаког одлучивања судова у стварима у којима постоји исто чињенично и правно стање – у „истој чињеничној и правној ситуацији“.¹¹⁰ Евентуално допуштање ревизије не решава проблем у потпуности али га може значајно смањити.¹¹¹ Пример који је дат као илустрација неделотворности уједначавања судске праксе заузимањем ставова изван суђења показује да и у стварима о којим одлучује Врховни касациони суд није могуће у потпуности искључити доношење садржајно супротстављених одлука у истим чињеничним и правним стварима које су последица различите праксе његових грађанских већа. Међутим, евидентно је да је тако где постоји могућност подношења ревизије битно смањен број случајева у којима долази до повреде начела једнакости и, сходно реченом, нема потребе за уставносудском заштитом. Као што је истакнуто, пракса Уставног суда показује да се у претежном делу питање неуједначене судске праксе поставља у оним предметима који окончавају на нивоу другостепених инстанци – што може бити последица опште забране ревизије у појединим поступцима или околности да се ради о предметима у којима правни лек није допуштен применом вредносног ограничења. Из перспективе Уставног суда повреда начела постоји ако је у „истој чињеничној и правној ситуацији“ у другим судским поступцима одлучено супротно од онога како је одлучено у ствари која је предмет уставне жалбе. С друге стране, због улоге коју Уставни суд има у правном систему,¹¹² у претежном делу предмета

¹⁰⁸ Друго је питање да ли за ускраћивање приступа највишој судској инстанци може бити са засновано на овом разлогу. На држави је, да стварањем погодних материјалних и кадровских услова, обезбеди приступ највишој када за то постоје одговарајући разлози – што неуједначена примена права сигурно јесте.

¹⁰⁹ Чл. 170 Устава.

¹¹⁰ Ради се о устаљеној формулацији у одлукама Уставног суда поводом уставних жалби које се заснивају на повреди начела једнакости у остваривању заштите права.

¹¹¹ Практика Уставног суда показује да до повреде начела једнакости претежним делом долази у предметима у којима поступак окончава на нивоу другостепених инстанци а знатно мање када се ради о ствари у којој је поступао Врховни касациони суд.

¹¹² Поступајући по жалби Уставни суд не постаје посебна судска инстанца нити врши ту улогу у правном систему. Према одредби чл. 166 ст. 1 Устава он је самосталан и независан

у којим је усвојена уставна жалба због повреде права на једнаку правну заштиту најчешће не долази до поништаја побијане одлуке. Уставни суд утврђује да је у њој одлучено супротно раније донетим одлукама о истом питању али је не (укида) поништава са образложењем да је побијана одлука заснована на „уставно прихватљивом тумачењу материјалног права“ – па се, у циљу правичног задовољења подносиоца уставне жалбе, ограничава се на објављивање одлуке у којој је утврдио повреду начела једнакости. Евидентно је да у описаном оквиру ни одлуке Уставног суда по уставној жалби не могу обезбедити једнообразност у примени права. Дакле, не спречава се упоредно постојање (судских) одлука којим се различито одлучује о истом питању. Пракса Уставног суда показује да се веома често ради о такозваним „ масовним парницама“. Када је, у једном изузетно великом броју парница, некад и у више стотина предмета, основ одлучивања преставља исто правно и чињенично питање које би подразумевало доношење садржајно идентичних одлука а уставна жалба указује да је у одлуци која је предмет побијања одлучено супротно неким раније донетим одлукама.¹¹³ Та околност преставља повод за усвајање уставне жалбе због повреде права на једнаку правну

државни орган који штити уставност, законитост, као људска и мањинска права и слободе. Ова позиција Уставног суда се, готово у идентичном садржају, наглашава у низу одлука Уставног суда. Као пример може се навести у образложење одлуке донете по уставној жалби, Уж – 5384/2010, Сл. гласник РС, бр.61/2013: „Уставни суд и у овом уставносудском предмету констатује да у поступку по уставној жалби није надлежан да преиспитује закључке и оцене редовних судова у погледу утврђеног чињеничног стања, као ни начин на који су редовни судови применили право у поступку ради одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе. Задатак Уставног суда је, међутим, да испита да ли је у конкретном поступку од стране редовних судова дошло до повреде или ускраћивања Уставом зајемчених права и слобода и да ли је примена процесног, односно материјалног права била произвољна или дискриминациона, чиме би указала на очигледну арбитрерност и неправичност у поступању редовних судова, а на штету подносиоца уставне жалбе, а тиме и на повреду права на правично суђење”.

¹¹³ Различите пресуде редовних судова поводом захтева за исплату накнаде инвалидских примања које се односе на исто чињенично и правно стање па се у низу одлука по уставној жалби утврђује да је дошло до повреде права на једнаку заштиту права. На пример: Уж – 314/2012, Сл. гласник РС, 68/2012; Уж – 4289/2011, Сл. гласник РС, 78/2014; Уж – 7644/12, Сл. гласник РС, 25/2015; Уж – 633/2013, Сл. гласник РС, 90/2013; Уж – 664/2013, Сл. гласник РС, 91/2013; Уж – 813/2013, Уж – 633/2013, Сл. гласник РС, 91/2013; Уж – 881/2013, Сл. гласник РС, 91/2013; Уж – 7259/2012, Сл. гласник РС, 94/2013; Уж – 9212/2013, Сл. гласник РС, 94/2013; Уж – 639/2013, Сл. гласник РС, 98/2013; Уж – 2577/2013, Сл. гласник РС, 98/2013; Уж – 3693/13, Сл. гласник РС, 98/2013; Уж – 634/2013, Сл. гласник РС, 101/2013. Изузимајући Уж – 314/2012, у којој је дошло до поништаја побијане пресуде, у свим осталим предметима повреда је резултирала само јавним објављивањем одлуке Уставног суда о повреди права на једнаку заштиту права. Као групација „масовних парница“ могу се, на пример, издвојити и захтеви ратних ветерана за исплату ратних дневница у којима је Уставни суд утврдио повреду начела једнакости. На пример: Уж – 4879/2010, Сл. гласник РС, 31/2013; Уж – 2021/2011 од 12. 12. 2012. www. уставни. суд. рс ; Уж – 502/2011, Сл. гласник РС, 55/2013; Уж – 2886//10, Сл.

заштиту. Дефект се, међутим, не отклања јер се Уставни суд ограничава на утврђивање повреде права и објављивање своје одлуке по уставној жалби у Службеном гласнику РС, сматрајући да је то преставља правичан вид задовољења подносиоца уставне жалбе. Евидентно је да постојање различитих одлука које и даље упоредо остају на снази у овим (масовним) парницама битно угрожава идеју правне сигурности и што је можда значајније смањује степен поверења у судство. До поништаја долази изузетно – ако је одлука која је предмет побијања заснована на произвољној примени материјалног или процесног права при чему је очигледна арбитрерност и неправичност у поступању суда који је одлучивао о спору.¹¹⁴

VII

Поставља се питање у којој би мери (евентуална) допуштеност ревизије осујетила ефикасност извршног поступка па да то буде „оправдан“ разлог за постојећу забрану правног лека. Својим општим обележјем ревизија у нашем праву преставља ванредни правни лек несуспензивног дејства. Не преставља разлог за евентуално одлагање извршења. Према реченом њено допуштање не би у ничему довело у питање ефикасност поступка. С друге стране, то би значило стварање потребних услова да највиша судска инстанца актом суђења у конкретном случају обезбеди наметање свога става ако се одлуком судова нижег ранга доводи у питање јединствена примена права.

Приликом доношења ЗИО изгубило се из вида да је од ЗПП 04 битно измењен концепт ревизије. У домену правне заштите која се остварује у парничном поступку јасно је артикулисана идеја о ревизији као правном леку којим се, поред осталог, обезбеђује јединствена примена права што је добило одговарајући нормативни израз приликом одређивања услова од којих зависи допуштеност правног лека.¹¹⁵ Све до доношења споменутог прописа у првом плану је била заштита интереса парничних странака којим се омогућавао приступ највишој судској инстанци уз постојање неких додатних ограничењем пре свега оних која су се односила на економски значај спора који је изражен у вредности његовог предмета. И у овом раније важећим редакцијама ЗПП ревизија је престављала правни лек којим се остваривала

гласник РС, 103/2012; Уж – 94/2011; Уж – 5544/2011, Сл. гласник РС, 50/2014; Уж – 1171/2011, Сл. гласник РС, 94/2013; Уж – 42/2011, Сл. гласник РС, 115/2013.

¹¹⁴ У наведеним оквирима Уставни суд приступа укидању побијане одлуке и налаже суду који је одлучивао о спору понављање поступка, као на пример, у предметима: Уж – 5084/2011, Сл. гласник РС, 37/2013; Уж – 863/12, Сл. гласник РС, 41/ 2013; Уж – 244/2013, Сл. гласник РС, 55/2013.

¹¹⁵ Чл. 404 ЗПП.

идеја јединствене примене права већ на основу околности да је, одлучивањем у конкретним парничним предметима од стране највишег суда, створена могућност да та инстанца наметне поштовање свог става поводом одређеног правног питања – како процесног тако и материјалноправног значаја. Међутим, наведена улога правног лека није била посебно нормативно изражена. Она тај израз добија у ЗПП 04, да би га задржала и у важећем ЗПП. У наведеном смислу ревизију је допуштено изјавити и у оном случају када се ради о спору у којем ревизија не би била допуштена применом општих ограничења ако је то по оцени Врховног касационог суда потребно да се размотре правна питања од општег интереса, правна питања у интересу равноправности грађана, ради уједначавања судске праксе или ако је потребно ново тумачење права. О допуштености и основаности ове ревизије одлучује Врховни касациони суд.¹¹⁶ Наглашавање ових општих интереса као основа да се допусти приступ највишој судској инстанци прати одговарајућа промена концепције правног лека која донекле усваја решења која су прихваћена у нама блиским процесним системима. У њима је ревизија и даље правни лек странке незадовољне губитком спора али је потребно да тај правни лек изражава и опште интересе који у основи одговарају оним који постоје у нашем праву.

Када се ради о ревизији у аустријском праву, по Новели ЗПО од 1989, године, ревизија је по више основа ограничен правни лек слично решењима која постоје у нашем праву. Прво ограничење се односи на вредност предмета спора или вредност побијане другостепене (призивне) пресуде. У споровима у којим је иста испод 5000 € ревизија се не допушта. Дакле, другостепену пресуду није могуће побијати.¹¹⁷ Вредност предмета спора, односно побијаног дела другостепене пресуде која прелази наведени износ посредно утиче на допуштеност ревизије али само под условом да је правно питање, материјалноправно или процесно, поводом којег се изјављује правни лек од посебног правног значаја тако да прелази границе конкретног случаја. Има тај значај ако је допуштање ревизије у интересу јединствене примене права

¹¹⁶ Ако се ревизија изјављује као „поседна“ сваки од наведених разлога представља повод за њено допуштање. Нејасно је, међутим, због чега су редактори ЗПП у овом случају ревизију ограничили само на погрешну примену материјалног права. Ограничење се може довести у питање у оним случајевима када поступак окончава на нивоу другостепене инстанце а ради се о процесном питању које у свим елементима испуњава услове да се о њима одлучи од стране Врховног касационог суда – јер је од општег интереса, јер је од значаја за равноправност грађана, јер је потребно уједначавање судске праксе, јер је потребно ново тумачење права. Уосталом ово ограничење не постоји у правним системима који су извршили значајан утицај на југословенско а касније и на српско процесно право.

¹¹⁷ Сматра се да је то пре свега оправдано због растерећења највишег суда. При чему вредност предмета спора не оправдава дуже трајање поступка и трошкове везане за ревизијски поступак тако да се странци која је оштећена другостепеном пресудом не може признати правни интерес за њено побијање. *W. Rechberger, A – D. Simotta, Zivilprozessrecht, Wien, 507.*

(*Rechtseinheit*), правне сигурности (*Rechtssicherheit*) или развоја права (*Rechtsentwicklung*) јер се одлуком другостепеног (призивног) суда одступа од праксе Врховног (ревизијског) суда, или се ради о питању у којем та пракса не постоји или је иста неуједначена.¹¹⁸ Ако је вредност предмета спора између 5000 и 30000 € ревизију допушта призивни суд у својој пресуди ако су испуњени општи услови прописани одредбом § 502 ст. 1 ÖZPO. Ова ревизија се означава као редовна (*ordentliche Revision*). У наведеним вредносним границама, између 5000 и 30000 €, странка је овлашћена да, од суда који је приликом доношења другостепене пресуде сматрао да нису испуњени општи услови за допуштеност ревизије, ипак тражи да се допусти изјављивање правног лека сматрајући да они постоје – јер се ради о ствари која има посебан значај. У случају усвајања овог захтева странка добија могућност изјављивања ревизије која се тада сматра редовном и у пуном капацитету има суспензивно дејство. Ванредну ревизију (*außerordentliche Revision*), странка може изјавити ако ревизијска вредност прелази износ од 30000 € а другостепени, призивни суд није допустио правни лек сматрајући да се ради о ствари која није од посебног значаја. За разлику од редовне ова ревизија одлаже наступање правноснажности али не и извршности побијане одлуке.¹¹⁹

Када се ради о ревизији у немачком праву она је до 2001 године у основи одговарала решењима која сада постоје у српском праву. Допуштеност правног лека је зависила од вредности предмета спора. Ревизија се могла допустити и ако би применом вредносног критеријума била недопуштена ако је то било од општег значаја. По Новели ZPO од 2001 године, ревизија је организована као правни лек који пре свега служи заштити јавног интереса – када се ради о ствари која је од општег значаја. Вредност предмета спора је престала да буде услов за допуштеност ревизије. Да ли ће у конкретном предмету ревизија бити допуштена зависи од другостепеног (призивног) суда који је донео одлуку. Ревизију може допустити и ревизијски суд. У оба случаја само под условом ако су испуњени прописани услови за које се сматра да оправдавају приступ највишој судској инстанци. Ти услови претежним делом одговарају оним који постоје у српском праву. Ревизија се допушта ако се ради о питању које је од начелног значаја или о питању које је битно за развој права или остваривање јединствене примене права када је овим поводом потребно одлучивање врховне судске инстанце.¹²⁰

Претходни приказ показује да је ревизија све више у функцији заштите општег спрам појединачног интереса. Тај нови квалитет ревизије није добио одговарајуће нормативне изразе у нашем праву. Посебно у оним судским

¹¹⁸ § 502 ст. 1 ÖZPO.

¹¹⁹ § 505 ст. 4 ÖZPO.

¹²⁰ Више: *L. Rosenberg, K. H. Schwab, P. Gottwald, Zivilprozessrecht, München, 2010, 819–825; E. Schlikken, Zivilprozessrecht, München, 2010, 419–423.*

поступцима у којима је ревизија традиционално била недопуштена. Изгубило се из вида да је она од доношења ЗПП 04 битно другачији правни лек у поређењу са раније важећом парничном регулативом. Као што је истакнуто, приликом формулисања извршног законодавства које је уследило по доношењу ЗПП 04, занемарен је тај нови и другачији концепт ревизије. Ревизија се и даље изричито забрањује мада и у овој врсте поступка реално постоји потреба да се од стране највише судске инстанце одлучи о питању од општег интереса, питању од интереса за равноправност грађана, питању које је од значаја за уједначавање судске праксе или ако је потребно обезбедити ново тумачење права. Уосталом ради се и о разлозима који обухватају уставом гарантована права – право на правично суђење и једнаку заштиту права. Исто тако, евидентно је и да у извршном поступку постоји потреба да се од стране највише судске инстанце обезбеди развој права или његово ново тумачење.¹²¹ Перцепцију о недопуштености ревизије и извршном али и другим поступцима у којима је она изричито недопуштена подржава и пракса Уставног суда. Као што је већ речено, у претежном броју поступака по уставној жалби ради се о побијању другостепених одлука. Уставни суд прихвата надлежност сматрајући да су исцрпљени сви правни лекови којима се у одређеном виду правне заштите могу побијати одлуке које су предмет уставне жалбе. Каснији поступак по уставној жалби показује да је одлуком која је предмет побијања повређено право на правично суђење или право на једнаку правну заштиту. Дакле, поступа у стварима у којима је постојала могућност изјављивања ревизије у смислу одредбе чл. 404 ст. 1 ЗПП. Сигурно је да би другачији приступ Уставног суда према предметима у којима постоји основ за изјављивање (посебне) ревизије допринео да она постане реално средство остваривања јединствене судске праксе и у оквирима оних предмета који окончавају на нивоу другостепених судова ако постоје разлози за њено допуштање.¹²² Свако друго решење обесмишљава

¹²¹ Можда најснажнији аргумент у прилог изричитог допуштања (посебне) ревизије из наведених разлога садржан је у већ приказаном образложењу за важећи ЗИО у делу који се тиче разлога за допуштеноост жалбе. Тако: „У прилог интервенције вишег, инстанционог суда против решења о извршењу на основу извршне исправе говори и нестабилност у којој се правосуђе Републике Србије налази после неуспешне реформе судског система, али и због различитих и међусобно несагласних закона и других прописа“ (Р. К, М. К). Или на другом месту: „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“ (Р. К, М. К). Евидентно је да наведени проблеми не могу бити решени путем жалбе. Ово су разлози који говоре у прилог допуштања правног лека који је у стању да то обезбеди – у интересу развоја права или његовог новог тумачења.

¹²² У ствари пракса Уставног суда релативизира преовлађујући став по којем допуштање ревизије у извршном поступку али и другим случајевима када се отвара пут према

новоуспостављени концепт ревизије у нашем процесном праву. У правном систему који је значајно утицао на раније југословенско а преко њега и на српско право, ревизија се под готово идентичним условима као у парничном поступку дозвољава и у извршном. Аустријско право свакако не спада у неуспешне правне системе по свим параметрима који га одређују – како у погледу законитости, тако и у погледу правичности и ефикасности правне заштите. У оквирима овог правног система странке извршног поступка имају право на подношење ревизије против решења (*Revisionsrekurs*) под оним условима под којим могу то учинити и у парничном поступку – једном специфичном комбинацијом вредносног критеријума и оног који се односи на посебан правни значај питања о којем је одлучено у поступку. У оба сегмента важе иста правила као у парничном поступку.¹²³ До укидања забране ревизије је дошло и у правном систему који, као и српски, непосредно потиче из бившег југословенског права. У хрватском праву забрана ревизије у извршном поступку више не постоји. Правни лек се може изјавити ако се ради о материјалноправном или процесном питању које је значајно за остваривање јединствене примене права као и равноправности свих субјеката у њиховој примени.¹²⁴ На правни лек се примењују одредбе хрватског ЗПП о ревизији против пресуде.^{125 126}

Врховном касационом суду сувише оптеретила врховну судску инстанцу. Тај исти суд је извршио одлучујући утицај на увођење новог решења по којем се ревизија против пресуде допуштена у сваком предмету у којем је у другостепеном поступку по жалби донета преиначујућа пресуда. Види: ИУз – 1242/2010, Билтен УС, 1/2011, 292,293. На основу те одлуке дошло је до промене ЗПП, Новела ЗПП од 2014, Сл. гласник РС, 55/2014, тако да се ревизија увек допушта ако је другостепени суд преиначио пресуду и одлучио о захтевима странака, чл. 403 ст. 2 т. 2 ЗПП. Занемарујући овом приликом вредност наведеног решења, евидентно је да се истим веома широко отвара пут према Врховном касационом суду оптерећујући га непотребно значајним бројем предмета. Више о разлозима који говоре против наведеног решења: *Р. Кеча, М. Кнежевић*, Дозвољеност ревизије у парничном поступку због преиначујуће жалбене пресуде: последица уставне гаранције права на правно средство или само правнополитичко питање, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4/2017, 1251–1284.

¹²³ Више: *W. Rechberger, P. Oberhammer*, 94, 95.

¹²⁴ Чл. 12 ст. 1 Овршног закона, Н. новине, 112/2012, 25/2013, 55/2016, 73/2017.

¹²⁵ Сл. лист Ј СФРЈ 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91, и Н. новине РХ, 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14.

¹²⁶ Идентичну формулацију као у Овршном закону садржи и одредба чл. 382 ст. 2 хрватског ЗПП, да би се, примера ради, у три тачке истог става ближе одредила питања која престављају повод за допуштеност ревизије у предмету у којем правни лек не би био допуштен применом вредносног критеријума. У наведеном смислу ревизија се може допустити : ако се ради о питању о којем ревизијски суд није заузео правни став а постоји различита пракса другостепених судова (чл. 382 ст. 2 т. 1); ако се ради о питању о којем постоји правни став ревизијског суда а другостепена пресуда није подударна са тим ставом (чл. 382 ст. 2 т. 2); ако је другостепена пресуда заснована на становишту ревизијског суда али је због промена у правном систему, које су последица новог законодавства, међународних уговора

Дакле, постоје разлози да се у извршном поступку релативизира изричито формулисана забрана ревизије која се може прихватити само до нивоа језичког тумачења споменуте одредбе. Сви остали разлози говоре у прилог става о допуштености ревизије али у оквирима разлога због којих се у парничном поступку може изјавити такозвана посебна ревизија. У супротном постоји и постојаће ризик да се у једном изузетно значајном сегменту правне заштите сасвим обесмисли уставом гарантовано право на једнаку правну заштиту.

или одлука Уставног суда, Европског суда за људска права или Европског суда, потребно преиспитати постојећу судску праксу (чл. 382 ст. 2 т. 3).

*Dr. Ranko I. Keča, ordentlicher Professor
Universität Novi Sad
Juristische Fakultät Novi Sad
r.keca@pf.uns.ac.rs*

*Dr. Marko S. Knežević, Dozent
Universität Novi Sad
Juristische Fakultät Novi Sad
m.knezevic@pf.uns.ac.rs*

Zur Rechtsmittelsystem und Verwirklichung der einheitlichen Rechtsanwendung im serbischen Zwangsvollstreckungsverfahren

Zusammenfassung: *In der Arbeit wird Rechtsmittelsystem im Zwangsvollstreckungsverfahren behandelt, wobei auf ständige Wertungswechseln des Gesetzgebers hingewiesen wird. Auf der normativen Ebene das sind vor allem Unterschiede diesbezüglich der Berufungsstatthaftigkeit. In manchen Redaktionen sind sowohl die Berufung, als auch den Einspruch statthaft, in anderen nur Einspruch. Gemeinsames Merkmal aller Gesetze ist jedoch, dass es ein Revisionsverbot gibt, d. h. den Zugang zur obersten Instanz im Zwangsvollstreckungsverfahren ausgeschlossen ist. Somit wird vereitelt, das Voraussetzungen zu schaffen, um im Zwangsvollstreckungsverfahren durch Entscheidungen des Obersten Kassationsgerichts, Vereinheitlichung der Rechtsanwendung bzw. der Rechtsprechung zu gewähren. Andere Mittel, weder Rechtssätze von Instanzgerichte außer Rechtsprechung, noch Entscheidungen des Verfassungsgerichts wegen Verfassungsbeschwerde sind dazu auf verschiedene Gründe nicht in der Lage. Bei der Formulierung des Revisionsverbots wurde außer Acht gelassen, dass die Revision schon ab ZPO aus 2004 eine ganz verschiedene Bedeutung im Vergleich mit früherem System erhalten hat. Die Schaffung der sog. besondere Revision (Model der Grundsatzrevision) bestätigt der Idee, dass sie ein Rechtsmittel ist, das nicht nur der Einzelgerechtigkeit dient, sondern vielmehr, den öffentlichen Interessen dienen sollte: sie ist nur dann zulässig, wenn Rechtsfragen von allgemeinen Interesse zu klären sind, Rechtsprechung zu vereinheitlichen, oder Rechtsfortbildung zu bewirken. Also, es geht um die Zulassungsgründe, die einfach auch im Zwangsvollstreckungsverfahren ausgefüllt werden können. Deshalb gibt es Gründe, im Wege einer teleologisch orientierenden statt buchstäbliche Betrachtungsweise, die sog. besondere Revision auch im Zwangsvollstreckungsverfahren für statthaft zu betrachten.*

Schlüsselwörter: *Zwangsvollstreckungsverfahren, Rechtsmittel, Einspruch und Berufung im Zwangsvollstreckungsverfahren, Revision, Annahmeverfahren, Rechtssätze außer Rechtsprechung, Verfassungsbeschwerde, Verfassungsgericht.*

Датум пријема рада: 22.01.2019.