

# **Analiza sistema javnih izvršitelja u odnosu na sistem sudskog izvršenja sa aspekta efikasnosti i troškova izvršnog postupka**

## **Uvod**

O značaju izvršnog postupka najbolje govori stav Evropskog suda za ljudska prava koji je odlučio da izvršenje sudskih odluka treba tretirati kao sastavni dio osnovnog ljudskog prava na pravično suđenje u razumnom roku. Polazeći od toga i imajući u vidu da je cilj svake demokratske države da obezbijedi najbolji mogući način za sprovođenje izvršnog postupka, javlja se i potreba analize sistema javnih izvršitelja u odnosu na sistem sudskog izvršenja, i to sa aspekta efikasnosti i troškova izvršnog postupka, kako za stranke, tako i za državu.

Zakon o izvršenju i obezbjeđenju („Službeni list Crne Gore“, broj 36/2011) stupio je na snagu 26.09.2011. godine i po prvi put u Crnoj Gori definisao je sistem javnih izvršitelja. Zakon o javnim izvršiteljima („Službeni list Crne Gore“, broj 61/2011) stupio je na snagu 31.12.2012. godine. Usvojeni su svi podzakonski akti, i to: Pravilnik o broju mjesta i službenim sjedištima javnih izvršitelja („Službeni list Crne Gore“, broj 19/2012), Pravilnik o obliku i sadržini službene legitimacije javnog izvršitelja i zamjenika javnog izvršitelja („Službeni list Crne Gore“, broj 16/2012 i 19/2012), Pravilnik o programu i načinu polaganja ispita za javne izvršitelje („Službeni list Crne Gore“, broj 51/2011), Pravilnik o radu javnih izvršitelja („Službeni list Crne Gore“, broj 42/2012) i Uredba o tarifi javnih izvršitelja („Službeni list Crne Gore“, broj 28/2013).

Iako je imenovanje prvih javnih izvršitelja bilo predviđeno za prvi kvartal 2013. godine, odloženo je zbog malog interesovanja za ovu profesiju. U cilju stvaranja uslova za početak rada javnih izvršitelja organizovana su tri ispitna roka (26.02.2013-01.03.2013. godine, 19.04.2013-22.04.2013. godine i 27.09.2013-30.09.2013. godine) u kojima je ispit za javnog izvršitelja položilo ukupno šest kandidata. U istom cilju, do sada su organizovane i dvije obuke (6 - 7. decembar 2012. godine i 6 - 7. jun 2013. godine) na kojima su predstavljena iskustva iz okruženja, a kojima su prisustvovali kandidati zainteresovani za službu javnih izvršitelja.

Objavljena su dva konkursa za imenovanje javnih izvršitelja (u julu i oktobru.2013. godine), na koje se prijavilo ukupno 16 kandidata. Akcioni plan za pravosuđe predvidio je januar.2014. godine kao datum početka rada javnih izvršitelja.

Sistem javnih izvršitelja prepoznat je kao fleksibilan sistem koji će obezbijediti brzo, efikasno i stručno sprovođenje postupka izvršenja, uz manje troškove za državu. Ova Analiza upravo ima za cilj da pruži osvrt na prednosti sistema javnih izvršenja u odnosu na sistem sudskog izvršenja. Analiza obuhvata sledeće:

- Prednosti sistema javnih izvršitelja u odnosu na sistem sudskog izvršenja s aspekta efikasnosti izvršnog postupka
- Prednosti sistema javnih izvršitelja u odnosu na sistem sudskog izvršenja s aspekta troškova izvršnog postupka

### **Prednosti sistema javnih izvršitelja u odnosu na sistem sudskog izvršenja s aspekta efikasnosti izvršnog postupka**

U tekstu koji slijedi predstavljeni su faktori koji će imati pozitivan uticaj na sprovođenje postupka izvršenja od strane javnih izvršitelja:

- *Ograničen broj javnih izvršitelja i načelo teritorijalnosti*

Član 6 Zakona o javnim izvršiteljima propisuje broj mjesta javnih izvršitelja za određeno službeno područje i službeno sjedište na istom službenom području i definiše da se za teritoriju opštine na svakih započelih 25.000 stanovnika određuje po jedno mjesto javnog izvršitelja. Izuzetno, ako se značajno poveća broj predmeta izvršenja, može se odrediti i veći broj mjesta javnih izvršitelja.

Takođe, ukoliko zbog malog broja stanovnika i broja predmeta izvršenja na određenom službenom području nije opravdano imenovati javnog izvršitelja za to područje ili ukoliko nema prijavljenih kandidata za određeno službeno područje, ministar će za obavljanje izvršiteljske djelatnosti na tom području odrediti javnog izvršitelja sa drugog službenog područja. Ovakvim zakonskim rješenjem omogućeno je poštovanje načela pristupa pravosuđu, odnosno povjericima i dužnicima je obezbijedena jednakost u postupanju, tj. jednaka pravna zaštita.

Ograničen broj javnih izvršitelja uz primjenu načela teritorijalnosti imaće pozitivan uticaj na motivisanost javnih izvršitelja da efikasno sprovedu postupke izvršenja, jer iako je konkurencija svedena na mali broj javnih izvršitelja njima će biti u interesu da se upravo efikasnim postupanjem u predmetima

izbore za svoje mjesto na tržištu. Osim toga, ograničen broj izvršitelja podrazumijeva veći broj predmeta po pojedinom izvršitelju, što dalje znači i da troškovi izvršenja u budućnosti mogu biti niži.

Takođe, utvrđivanje tačnog broja javnih izvršitelja u okviru teritorijalne nadležnosti sprječava koncentraciju javnih izvršitelja u ekonomski razvijenim opštinama, dok bi siromašnije bile lišene mogućnosti pristupa javnim izvršiteljima. Ovo dalje omogućava visoke standarde kada je u pitanju njihovo imenovanje i bolju kontrolu nad njihovim radom.

Imajući u vidu broj predmeta koji su dati na sudsko izvršenje i broj sudija za izvršenje, jasno je da je efikasnost u rješavanju predmeta u direktnoj korelaciji sa brojem sudija za izvršenje.

U tabeli koja slijedi dat je prikaz broja sudija za izvršenja u osnovnim i privrednim sudovima u Crnoj Gori u odnosu na broj predviđenih mjesta javnih izvršitelja i broj predmeta u radu (I i Iv):

Tabela br. 1

SUD	BROJ SUDIJA	BROJ JAVNIH IZVRŠITELJA	RAZLIKA	BROJ PREDMETA U RADU U 2012. godini
<b>Privredni sud Podgorica</b>	2,51	10	+ 4,34	12.141 (I)*
<b>Osnovni sud Podgorica</b>	3,15			136.072
<b>Privredni sud Bijelo Polje</b>	nijesu dostupni	2	+ 1,10	1.232 (I)*
<b>Osnovni sud Bijelo Polje</b>	0,90			6.257
<b>Osnovni sud Kolašin</b>	0,47	1	+ 0,53	1.659
<b>Osnovni sud Bar</b>	1,06	2	+ 0,94	7.155
<b>Osnovni sud Berane</b>	3,00	2	- 1,87	4.772
<b>Osnovni sud Plav</b>	0,87			1.399
<b>Osnovni sud Danilovgrad</b>	1,07	1	- 0,07	11.230
<b>Osnovni sud Kotor</b>	1,29	3	+ 1,71	5.839
<b>Osnovni sud Nikšić</b>	1,99	4	+ 2,01	28.984
<b>Osnovni sud Ulcinj</b>	1,58	1	- 0,58	4.879
<b>Osnovni sud Pljevlja</b>	0,99	2	+ 0,32	2.792
<b>Osnovni sud Žabljak</b>	0,69			4.335
<b>Osnovni sud Herceg Novi</b>	0,97	2	+ 1,03	5.974
<b>Osnovni sud Rožaje</b>	1,70	1	- 0,70	3.526
<b>Osnovni sud Cetinje</b>	0,39	1	+ 0,61	9.855
<b>UKUPNO</b>	<b>22,63</b>	<b>32</b>	<b>9,37</b>	<b>244.621</b>

\*Podaci o izvršnim postupcima na osnovu vjerodostojne isprave koji se vode kod privrednih sudova nijesu dostupni.

Iz prethodne tabele može se zaključiti da će broj javnih izvršitelja biti za 9,37 veći u odnosu na broj sudija za izvršenje. Iako se iz prikaza vidi da je u pojedinim opštinama (Berane, Plav, Ulcinj i Rožaje) predviđeni broj javnih izvršitelja manji od postojećeg broja sudija za izvršenje, to ne znači da će manji broj izvršitelja negativno uticati na efikasnost postupka izvršenja. Ovo iz dva razloga:

- ❖ Fleksibilnost u načinu imenovanja javnih izvršitelja omogućava da se na povećan broj predmeta izvršenja odgovori imenovanjem dodatnih izvršitelja od strane ministra pravde, u postupku koji ne podrazumijeva zahtjevnu proceduru imenovanja. S obzirom da se sudijama garantuje stalnost funkcije nije moguće angažovati, a zatim razriješiti sudije u zavisnosti od kretanja broja predmeta izvršenja.
- ❖ Broj sudija za izvršenje ne zavisi isključivo od broja predmeta izvršenja i referat izvršenja određuje se godišnjim planom rasporeda sudija u okviru svakog pojedinačnog suda.

Takođe, u sistemu sudskog izvršenja, povjerilac nema mogućnost izbora kome će povjeriti sprovođenje izvršenja, odnosno upućen je na sudije za izvršenje koji postupaju u nadležnom sudu. U vezi sa tim, postavlja se i pitanje slučajne dodjele predmeta u sudovima u kojima postoji samo jedan sudija za izvršenje. Nakon uvođenja sistema javnih izvršitelja, povjerilac će moći da bira javnog izvršitelja kome povjerava svoj predmet, a u tome će biti ograničen samo teritorijalnim principom – u predmetu postupaju javni izvršitelj na čijem području se nalazi prebivalište/sjedište dužnika, odnosno javni izvršitelj sa područja suda koji je donio izvršnu ispravu.

- Specijalizacija javnih izvršitelja

Član 10 Zakona o javnim izvršiteljima propisuje uslove koje treba da ispunjava javni izvršitelj, a najznačajniji su svakako položen ispit za javnog izvršitelja i najmanje 5 godina radnog iskustva na pravnim poslovima.

Javni izvršitelji biće specijalizovani za izvršni postupak. Sudije za izvršenje najčešće postupaju i u drugim vrstama predmeta (parničnim, vanparničnim, itd.), pa je njihova opterećenost velika, a uspostavljanje sistema posebnih izvršnih sudija bilo bi skupo za državu.

- Pristup i pribavljanje podataka o imovini dužnika od nadležnih organa

Član 32 Zakona o izvršenju i obezbjeđenju propisuje da je izvršni dužnik obavezan da, na zahtjev suda ili javnog izvršitelja, dostavi sve podatke o svojoj imovini i prihodima koji su neophodni za sprovođenje izvršenja. Navadne podatke sud ili javni izvršitelj mogu zatražiti i od drugih fizičkih i pravnih lica, odnosno državnih organa, organa državne uprave i organa lokalne uprave. Fizičkom licu ili odgovornom licu u pravnom licu koje ne dostavi ili dostavi netačne ili nepotpune podatke sud će, po službenoj dužnosti ili na predlog javnog izvršitelja, izreći novčanu kaznu u skladu sa članom 230 ovog Zakona.

Lica i organi od kojih javni izvršitelji traže dostavljanje podataka o imovini dužnika ne mogu se pozivati na povjerljivost i zaštitu takvih podataka. Međutim, član 30 Zakona o javnim izvršiteljima propisuje da je javni izvršitelj dužan da kao poslovnu tajnu čuva podatke do kojih dođe u obavljanju svoje djelatnosti, a ova obaveza postoji i nakon prestanka obavljanja izvršiteljske djelatnosti. Ova obaveza odnosi se i na zamjenike i zaposlene kod javnog izvršitelja.

U tabeli koja slijedi dat je prikaz broja predmeta izvršenja (na osnovu izvršne isprave) u kojima je sud tražio podatke o imovini dužnika u periodu 01.01.2009-30.08.2013. godine.

Tabela br. 2

<b>SUD</b>	<b>BROJ PREDMETA U KOJIMA SU TRAŽENI PODACI O IMOVINI DUŽNIKA</b>
<b>Privredni sud Podgorica</b>	Nema podataka
<b>Osnovni sud Podgorica</b>	Nema podataka
<b>Privredni sud Bijelo Polje</b>	4
<b>Osnovni sud Bijelo Polje</b>	5
<b>Osnovni sud Kolašin</b>	23
<b>Osnovni sud Bar</b>	45
<b>Osnovni sud Berane</b>	964
<b>Osnovni sud Plav</b>	47
<b>Osnovni sud Danilovgrad</b>	8
<b>Osnovni sud Kotor</b>	Nema podataka

<b>Osnovni sud Nikšić</b>	350
<b>Osnovni sud Ulcinj</b>	1
<b>Osnovni sud Pljevlja</b>	18
<b>Osnovni sud Žabljak</b>	80
<b>Osnovni sud Herceg Novi</b>	Nema podataka
<b>Osnovni sud Rožaje</b>	15
<b>Osnovni sud Cetinje</b>	14
<b>UKUPNO</b>	1.574

Statistički podaci pokazuju da su sudovi u predmetnom periodu iskoristili zakonsku mogućnost pribavljanja podataka o imovini dužnika u 1.574 predmeta. Ako uzmemo u obzir da su u predmetnom periodu sudovi postupali u 30.958 predmeta izvršenja na osnovu izvršne isprave, zaključujemo da su u 5,10 % predmeta tražili podatke o imovini dužnika. (NAPOMENA: Sudovi koji nijesu dostavili podatke nijesu obrađivani).

Nema podataka o sankcijama izrečenim za nedostavljanje podataka na zahtjev suda.

S razlogom se može očekivati da će javni izvršitelji biti više motivisani i ažurniji u pribavljanju podataka o imovini dužnika, prije svega zbog toga što Uredba o tarifi javnih izvršitelja propisuje nagradu za uspješnost sprovođenja izvršenja, pa će javni izvršitelji koristiti sva zakonska sredstva koja im stoje na raspolaganju da pribave ove podatke. Iz istog razloga, očekuje se da javni izvršitelji neće blagonaklono gledati na propuste državnih organa, odnosno pravnih i fizičkih lica da dostave tražene podatke, pa će i broj predloga upućenih sudu za izricanje sankcije u skladu sa članom 32 Zakona o izvršenju i obezbjeđenju biti veći. Visina zapriječene sankcije (za fizičko lice i odgovorno lice u pravnom licu od 200 EUR – 2.000 EUR, a pravnom licu, preduzetniku i organu od 2.000 EUR – 20.000 EUR), kao i njeno češće izricanje u odnosu na period kada je izvršni postupak sprovodio sud, može imati pozitivan uticaj na blagovremeno i tačno dostavljanje traženih podataka.

Takođe, javni izvršitelji mogu putem elektronskih baza podataka pribaviti podatke o nepokretnostima u svojini dužnika. Formalizam u postupanju suda, koji često ide na uštrb efikasnosti postupka, zahtijeva zvanično obraćanje suda nadležnom organu od kojeg se traže podaci o imovini, pismenim putem, što sve utiče na odugovlačenje postupka pribavljanja ovih podataka.

U konačnom, da bi javni izvršitelj bio u mogućnosti da postupak sprovede na način koji je najcjelishodniji za povjerioca, mora raspolagati podacima o imovini dužnika.

- Sprovedenje radnji izvršenja na način koji je najcjelishodniji za povjerioca

Član 27 Zakona o izvršenju i obezbjeđenju propisuje da se izvršenje sprovodi sredstvima i na predmetima koji su navedeni u predlogu za izvršenje. Ako sredstva i predmeti izvršenja nijesu navedeni u predlogu za izvršenje, javni izvršitelj sprovodi izvršenje sredstvima i na predmetima za koje smatra da su najcjelishodniji i da će se time obezbijediti najpovoljnije namirenje izvršnog povjerioca. Izvršni povjerilac može zahtijevati od javnog izvršitelja da bez ograničenja preduzima sve radnje u postupku izvršenja. Razlika između sudskog izvršenja i izvršenja koje sprovodi javni izvršitelj je u tome što se u predlogu za izvršenje koji se podnosi javnom izvršitelju ne moraju naznačiti sredstva i predmeti izvršenja.

Dakle, ukoliko se potraživanje koje je predmet izvršenja ne naplati putem blokade bankovnog računa dužnika, povjerilac mora sudu podnijeti novi predlog za izvršenje, navodeći novo sredstvo i način izvršenja i platiti novu sudsku taksu. Član 41 Zakona o javnim izvršiteljima propisuje da je javni izvršitelj dužan da vodi poseban račun na koji se isključivo uplaćuju novčana sredstva naplaćena u postupku izvršenja. Javni izvršitelj dakle ima neposredan i blagovremen uvid u realizaciju izvršenja, te stoga u slučaju da izostane izvršenje blokadom bankovnog računa dužnika, može inicirati izvršenje na drugoj imovini dužnika. Ovakva zakonska odredba značajno unapređuje efikasnost samog postupka.

Od značaja je navesti da niti sudovi u Crnoj Gori niti Centralna banka Crne Gore ne raspolažu statističkim podacima o realizovanoj naplati sa bankovnog računa dužnika u postupku izvršenja. Napomene radi podsjećamo da Centralna banka vrši prinudnu naplatu samo sa računa pravnih lica. Dakle, nakon što rješenje o izvršenju postane pravosnažno, isto se dostavlja Centralnoj banci Crne Gore, koja nema obavezu da sudu dostavlja povratnu informaciju o realizaciji potraživanja putem prinudne naplate. Godišnji izvještaj o radu Centralne banke za 2012. godinu navodi podatak da je 2011. godine ukupan broj unijetih naslova za prinudnu naplatu (koji odgovara broju dostavljenih rješenja o izvršenju) bio 30.601, dok je u 2012. godini bilo ukupno 24.727 unijetih naslova za prinudnu naplatu.

Slijedi tabelarni prikaz broja predloženih i sprovedenih izvršenja na novčanim potraživanjima (na osnovu izvršne isprave):

Tabela br. 3

SUD	2009	2010	2011	2012	2013	UKUPNO	SPROVEDEN O
<b>Privredni sud Podgorica</b>	12.820	12.426	12.315	11.373	5.926	54.860	Nema podataka
<b>Osnovni sud Podgorica</b>	4.798	5.698	6.431	5.184	4.162	26.273	23.711
<b>Privredni sud Bijelo Polje</b>	95	169	155	104	45	568	435
<b>Osnovni sud Bijelo Polje</b>	338	1.092	535	314	296	2.575	1.620
<b>Osnovni sud Kolašin</b>	171	130	71	79	53	504	370
<b>Osnovni sud Bar</b>	102	139	240	204	136	821	277
<b>Osnovni sud Berane</b>	904	653	489	510	269	2.825	1.659
<b>Osnovni sud Plav</b>	476	145	160	181	129	1.091	702
<b>Osnovni sud Danilovgrad</b>	206	105	72	139	50	572	321
<b>Osnovni sud Kotor</b>	123	142	125	156	159	705	417
<b>Osnovni sud Nikšić</b>	464	480	375	303	276	1.898	1.847
<b>Osnovni sud Ulcinj</b>	157	145	289	255	150	996	85
<b>Osnovni sud Pljevlja</b>	485	491	469	298	204	1.947	1.704
<b>Osnovni sud Žabljak</b>	90	44	58	79	72	343	246
<b>Osnovni sud Herceg Novi</b>	97	165	136	134	127	659	407



<b>Osnovni sud Rožaje</b>	340	395	431	795	362	2.323	1.622
<b>Osnovni sud Cetinje</b>	73	49	90	57	38	307	193
<b>UKUPNO</b>	21.739	22.468	22.441	20.165	12.454	99.267	35.616

Dakle, u 35,88% predmeta postupak je dovršen sprovedenim izvršenjem na novčanim potraživanjima dužnika. Napominjemo da ovo nije procenat realizovanih potraživanja, o čemu nema podataka.

Slijedi tabelarni prikaz iznosa potraživanja čija je naplata zahtijevana u postupku izvršenja (na osnovu izvršne isprave):

Tabela br. 4

<b>SUD</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>UKUPNO</b>
<b>Privredni sud Podgorica</b>	371.946.013,00	245.218.337,00	294.111.038,00	425.446.583,00	266.921.569,00	1.603.643.540,00
<b>Osnovni sud Podgorica</b>	23.907.995,35	38.297.677,70	35.569.297,52	25.175.530,03	19.050.831,53	142.001.332,13
<b>Privredni sud Bijelo Polje</b>						11.696.819,11
<b>Osnovni sud Bijelo Polje</b>						29.924.658,00
<b>Osnovni sud Kolašin</b>	405.020,00	194.767,00	1.837.305,00	116.826,00	586.787,00	3.140.705,00
<b>Osnovni sud Bar</b>	1.240.130,38	3.956.674,30	1.386.337,29	3.970.347,00	2.476.172,00	13.029.660,97
<b>Osnovni sud Berane</b>	1.074.592,00	1.095.166,00	704.004,00	1.231.698,00	971.639,00	5.077.099,00
<b>Osnovni sud Plav</b>	326.965,91	222.196,74	233.715,08	184.399,74	126.427,94	1.093.705,41
<b>Osnovni sud Danilovgrad</b>						2.279.720,15

<b>Osnovni sud Kotor</b>						37.619.137,26
<b>Osnovni sud Nikšić</b>	7.755.655,00	4.605.958,00	2.894.364,00	3.791.508,00	2.319.103,00	21.366.588,00
<b>Osnovni sud Ulcinj</b>	854.339,39	391.710,00	511.123,35	677.435,76	312.727,69	2.747.336,19
<b>Osnovni sud Pljevlja</b>						23.481.882,86
<b>Osnovni sud Žabljak</b>						1.005.863,75
<b>Osnovni sud Herceg Novi</b>						5.434.036,00
<b>Osnovni sud Rožaje</b>						13.958.908,00
<b>Osnovni sud Cetinje</b>	518.879,48	203.212,98	236.495,99	408.621,47	104.859,50	1.472.069,42
<b>UKUPNO</b>						1.918.973.061,25

NAPOMENA: Pojedini sudovi dostavili su zbirne podatke.

Zakon o izvršenju i obezbjeđenju posebno tretira izvršenje na zaradi dužnika. Naime, Zakon daje mogućnost da se rješenjem o izvršenju na zaradi odredi da je poslodavac dužnika (sadašnji i budući) obavezan da određeni dio zarade uplaćuje na račun javnog izvršitelja, koji zatim ta sredstva prenosi na račun povjerioca. Dakle, i u ovom slučaju, za razliku od suda, javni izvršitelj ima blagovremenu informaciju o toku naplate potraživanja, pa u slučaju izostanka naplate može odrediti drugo sredstvo i predmet izvršenja, u skladu sa zakonom. Pored toga, javni izvršitelj će, na predlog izvršnog povjerioca, rješenjem naložiti poslodavcu da izmiri sve obroke koje je propustio da obustavi i isplati prema rješenju o izvršenju na zaradi, a dužan je i da nadoknadi štetu koju je povjerilac usled toga pretrpio.

Slijedi tabelarni prikaz broja izvršenja određenih na zaradi dužnika (na osnovu izvršne isprave):

Tabela br. 4

SUD	BROJ IZVRŠENJA NA ZARADI DUŽNIKA
Privredni sud Podgorica	Nema podataka
Osnovni sud Podgorica	Nema podataka
Privredni sud Bijelo Polje	3
Osnovni sud Bijelo Polje	1.475
Osnovni sud Kolašin	32
Osnovni sud Bar	70
Osnovni sud Berane	1.156
Osnovni sud Plav	202
Osnovni sud Danilovgrad	319
Osnovni sud Kotor	Nema podataka
Osnovni sud Nikšić	1.800
Osnovni sud Ulcinj	70
Osnovni sud Pljevlja	1.703
Osnovni sud Žabljak	125
Osnovni sud Herceg Novi	151
Osnovni sud Rožaje	1.250
Osnovni sud Cetinje	137
<b>UKUPNO</b>	<b>8.493</b>

Dakle, od ukupno 32.034 predmeta izvršenja u izvještajnom periodu, izvršenje na zaradi dužnika određeno je u 26,52% predmeta.

- Rokovi za postupanje u postupku izvršenja

Adekvatnost jedne mjere treba cijeliti po brzini njene realizacije. Zakon o izvršenju i obezbjeđenju propisuje da se o predlogu za izvršenje odlučuje u roku od 5 dana od podnošenja predloga. Rokovi sadržani u Zakon su instrukcioni, što znači da sud nije dužan da postupa u propisanim rokovima, a zbog velikog broja predmeta izvršenja, rok od 5 dana je izuzetno kratak. Javni izvršitelji će radi svog boljeg pozicioniranja na tržištu i svoje konkurentnosti imati veći interes da postupaju u skladu sa zakonom propisanim rokovima.

Slijedi tabelarni prikaz trajanja postupka izvršenja u osnovnim sudovima u 2012 godini (na osnovu izvršne isprave):

Do 3 mjeseca	Do 6 mjeseci	Do 9 mjeseci	Do 1 godinu	Preko 1 godine
8.013	2.275	1.500	1.633	2.470
50,42%	14,32%	9,44%	10,28%	15,54%

Slijedi tabelarni prikaz trajanja postupka izvršenja u privrednim sudovima u 2012 godini (na osnovu izvršne isprave):

Do 3 mjeseca	Do 6 mjeseci	Do 9 mjeseci	Do 1 godinu	Preko 1 godine
10.560	735	157	11	0
92,12%	6,41%	1,37%	0,10%	0%

- Namirenje povjerioca prodajom pokretnih stvari

Prednosti sistema javnih izvršitelja evidentni su i kod naplate potraživanja prodajom pokretnih stvari dužnika. Naime, kapaciteti države kada je riječ o skladištenju zaplijenjenih pokretnih stvari su mali, tako da se ovom sredstvu izvršenja pribjegava samo izuzetno. Prodaja pokretnih stvari dužnika je pogodan način namirenja povjerioca naročito ukoliko se radi o potraživanjima male vrijednosti. Javni izvršitelj ima direktan finansijski interes da pokretne stvari koje su predmet izvršenja proda po što boljoj cijeni, tako da bi ih reklamirao, izlagao javnom nadmetanju i slično, za šta sudovi nemaju kapaciteta.

Slijedi tabelarni prikaz broja predloženih izvršenja na pokretnim stvarima (na osnovu izvršne isprave) po godinama i broj sprovedenih izvršenja:

Tabela br. 5

SUD	2009	2010	2011	2012	2013	UKUPNO	SPROVEDENO
Privredni sud Podgorica	/	/	18	89	39	146	/
Osnovni sud Podgorica	3.308	1.913	1.393	1.312	847	8.773	2.713
Privredni sud Bijelo Polje	10	10	7	9	2	38	4
Osnovni sud Bijelo Polje	6.512	6.332	5.909	4.621	2.277	25.651	6.293
Osnovni sud Kolašin	24	33	39	32	19	147	17
Osnovni sud Bar	337	172	348	266	202	1.325	203
Osnovni sud Berane	0	0	0	0	0	0	0
Osnovni sud Plav	0	0	0	0	0	0	0
Osnovni sud Danilovgrad	74	109	94	49	25	351	139
Osnovni sud Kotor	407	170	163	196	143	1.079	42
Osnovni sud Nikšić	1.015	566	1.159	1.151	355	4.246	2.290
Osnovni sud Ulcinj	3	5	4	6	1	19	8
Osnovni sud Pljevlja	154	74	147	58	38	471	119
Osnovni sud Žabljak	24	12	21	25	9	94	45
Osnovni sud Herceg Novi	59	62	52	60	69	302	47

<b>Osnovni sud Rožaje</b>	349	204	281	572	250	1.656	93
<b>Osnovni sud Cetinje</b>	123	114	193	94	27	551	208
<b>UKUPNO</b>	12.399	9.776	9.828	8.540	4.303	44.849	12.221

Iz priloženih podataka vidi se da je od ukupno 44.849 predloga za izvršenje na pokretnim stvarima, izvršenje sprovedeno u 12.221 predmetu, odnosno 27,32 % predmeta, što govori o slabim kapacitetima države kada je riječ o naplati potraživanja prodajom pokretnih stvari dužnika.

- Namirenje povjerioca prodajom nepokretnosti

U odnosu na namirenje povjerioca prodajom nepokretnosti dužnika, Zakon o izvršenju i obezbjeđenju detaljno je definisao ovlašćenja javnih izvršitelja. Član 173, stav 4 omogućava prodaju nepokretnosti na trećem javnom nadmetanju po cijeni koja može biti ispod procijenjene, i to bez ograničenja, uz jedini uslov da povjerilac da svoju saglasnost. Ova odredba omogućava da se povezano lice povjerioca (pravnog lica) pojavi kao kupac nepokretnosti koja se prodaje po cijeni koja je značajno niža od tržišne. Naime, član 177 Zakona o izvršenju i obezbjeđenju definiše ko ne može biti kupac nepokretnosti, ni na osnovu javnog nadmetanja, niti na osnovu neposredne pogodbe, a to su sledeća lica: izvršni dužnik, sudija, javni izvršitelj i lice zaposleno kod javnog izvršitelja ili drugo lice koje službeno učestvuje u postupku prodaje, kao ni lice koje je njihov srodnik po krvi u pravoj liniji do bilo kog stepena, a u pobočnoj liniji do četvrtog stepena, bračni drug ili srodnik po tazbini do drugog stepena, staralac, usvojenik ili usvojlac i lice koje po zakonu ne može steći nepokretnost koja je predmet izvršenja. Dakle, Zakon ne ograničava povezano lice povjerioca (pravnog lica) da se pojavi kao kupac nepokretnosti. Uloga javnog izvršitelja ovdje je značajna u smislu što javni izvršitelj, za razliku od sudije za izvršenje, ima interes da nepokretnost proda po što većoj cijeni, prije svega zbog njegove nagrade za uspješno izvršenje. Smatramo da bi u postupku buduće reforme izvršnog postupka ovakva odredba trebala da bude izmijenjena tako što bi se propisala najniža prodajna cijena u odnosu na procijenjenu vrijednost nepokretnosti, uzimajući u obzir uporedna iskustva.

Slijedi tabelarni prikaz broja predloženih izvršenja na nepokretnostima (na osnovu izvršne isprave) po godinama i broj sprovedenih izvršenja:

Tabela br. 6

SUD	2009	2010	2011	2012	2013	UKUPNO	SPROVEDENO
<b>Privredni sud Podgorica</b>	/	/	/	/	/	/	/
<b>Osnovni sud Podgorica</b>	283	139	121	147	101	791	331
<b>Privredni sud Bijelo Polje</b>	2	2	7	2	1	14	2
<b>Osnovni sud Bijelo Polje</b>	50	14	25	41	38	168	18
<b>Osnovni sud Kolašin</b>	3	4	4	7	10	28	2
<b>Osnovni sud Bar</b>	21	25	28	29	27	130	41
<b>Osnovni sud Berane</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>Osnovni sud Plav</b>	1	3	3	4	1	12	7
<b>Osnovni sud Danilovgrad</b>	2	9	14	9	5	39	18
<b>Osnovni sud Kotor</b>	47	65	70	65	61	308	47
<b>Osnovni sud Nikšić</b>	2	0	4	3	3	12	9
<b>Osnovni sud Ulcinj</b>	0	10	3	2	1	16	9
<b>Osnovni sud Pljevlja</b>	3	5	3	7	10	28	3
<b>Osnovni sud Žabljak</b>	4	4	3	8	4	23	9
<b>Osnovni sud Herceg Novi</b>	13	11	37	21	3	85	13

<b>Osnovni sud Rožaje</b>	6	3	2	4	2	17	6
<b>Osnovni sud Cetinje</b>	3	3	1	2	0	9	6
<b>UKUPNO</b>	440	297	325	351	267	1.680	521

Iz priloženih podataka vidi se da je od ukupno 1.680 predloga za izvršenje na nepokretnostima dužnika, izvršenje sprovedeno u 521 predmetu, odnosno u 31,05%.

- Odgovornost javnih izvršitelja u odnosu na odgovornost sudija

Dok sudije za štetu koju u svom radu pričine trećem licu odgovaraju po principu objektivne odgovornosti, član 31 Zakona o javnim izvršiteljima reguliše odgovornost javnog izvršitelja za štetu koju je drugom prouzrokovao nezakonitim i nepravilnim radom tokom postupka izvršenja, kao i za štetu koju prouzrokuje njegov zamjenik i zaposleni. Javni izvršitelj odgovara cjelokupnom svojom imovinom. Jasno je definisano da država Crna Gora ne odgovara za štetu koju prouzrokuje javni izvršitelj.

Takođe, član 15 Zakona o javnim izvršiteljima propisuje obavezu javnog izvršitelja da sa osiguravajućim društvom zaključi ugovor o osiguranju od odgovornosti za štetu učinjenu prilikom vršenja izvršiteljske djelatnosti. Najniži iznos osiguranja određen je u visini od najmanje 120 prosječnih zarada u Crnoj Gori.

- Kontrola rada javnih izvršitelja

Kao što je prethodno navedeno, ograničen broj javnih izvršitelja omogućava visoke standarde kada je u pitanju njihovo imenovanje i bolju kontrolu nad njihovim radom. Kontrolu rada javnih izvršitelja u okviru svoje nadležnosti vrši Komora javnih izvršitelja, koja predstavlja profesionalno udruženje u koje se udružuju svi javni izvršitelji i njihovi zamjenici. Zakonom je propisano da Komora vrši kontrolu po službenoj dužnosti, najmanje jedanput godišnje. Komora može da izvrši uvid u spise i finansijske knjige javnih izvršitelja; raspolaganje uskladištenim stvarima; priznanice za naplaćene iznose na ime nagrade i naknade izvršitelja, kao i da preduzme sve druge radnje u skladu sa zakonom i drugim propisima. Izvještaj o izvršenoj kontroli Komora dostavlja Ministarstvu pravde.



Pored kontrole koju sprovodi Komora, javni izvršitelj je dužan da podnese godišnji izvještaj o svom radu Komori, do 1. marta tekuće za prethodnu godinu, a koji Komora takođe dostavlja Ministarstvu pravde do 31. marta tekuće za prethodnu godinu.

Zakon o javnim izvršiteljima uredio je pitanja disciplinske odgovornosti javnih izvršitelja. Disciplinske mjere za disciplinske povrede su: opomena, javna opomena, novčana kazna od 500 EUR do 5.000 EUR, zabrana obavljanja djelatnosti u trajanju od tri mjeseca do jedne godine i trajna zabrana obavljanja djelatnosti javnog izvršitelja (u kom slučaju se izvršitelj razrješava dužnosti).

Zakon o izvršenju i obezbjeđenju uredio je sudsku kontrolu odluka koje donose javni izvršitelji. Član 48 ovog Zakona propisuje da o prigovoru na rješenje o izvršenju, rješenje o odbacivanju, odnosno odbijanju predloga koje je donio javni izvršitelj odlučuje tročlano vijeće suda za čije je područje javni izvršitelj imenovan.

### **Prednosti sistema javnih izvršitelja u odnosu na sistem sudskog izvršenja s aspekta troškova izvršnog postupka**

Takse sudskog izvršnog postupka regulisane su Zakonom u sudskim taksama („Službeni list Crne Gore“ br. 76/2005).

Zakon o sudskim taksama definiše sledeće kategorije potraživanja i sudske takse:

IZNOS POTRAŽIVANJA	IZNOS TAKSE
Do 500 EUR	20 EUR
Od 500 do 5.000 EUR	20 EUR + 2% na iznos preko 500 EUR
Preko 5.000 EUR	110 EUR + 1% na iznos preko 5.000 EUR

Ono što je važno napomenuti je da je iznos taksi ograničen, i to za postupak izvršenja u nadležnosti osnovnog suda na iznos od 750 EUR, a za postupke izvršenja u nadležnosti privrednih sudova na iznos od 1.500 EUR.

Troškovi za postupak izvršenja koji sprovode javni izvršitelji definisani su Uredbom o tarifi javnih izvršitelja. Za razliku od Zakona o sudskim taksama, Uredba o tarifi javnih izvršitelja propisuje tri kategorije nagrada na koje javni izvršitelj ima pravo: (1) nagrada za pripremanje i vođenje predmeta, (2) nagrada za uspješnost sprovođenja izvršenja (koje se određuju prema iznosu potraživanja) i (3) nagrada za preduzete radnje (koja je određena u fiksnom iznosu, bez obzira na iznos potraživanja). Član 34 Zakona o izvršenju i obezbjeđenju propisuje da troškove izvršnog postupka snosi dužnik, ali da je povjerilac dužan da predujmi troškove izvršenja.

Slijedi poređenje troškova sudskog izvršnog postupka i postupka u kojem izvršenje sprovode javni izvršitelji. U obzir su uzeti kako troškovi za stranke, tako i troškovi, odnosno uticaj na budžet.

U skladu sa Pravilnikom o orijentacionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija i ostalih zaposlenih u sudovima („Službeni list CG“, broj 76/2008, 46/2011 i 49/2011) broj sudija u sudu određuje se na osnovu prosječnog broja i vrste predmeta primljenih za poslednje tri godine i broja predmeta koje sudija godišnje treba da riješi. Broj savjetnika u sudu određuje se prema broju sudija, dok se broj namještenika-izvršitelja određuje prema broju predmeta – na svakih 1.000 predmeta izvršenja određuje se po jedan namještenik-izvršitelj.

Dakle, kada je riječ o sudskom izvršenju, mora se poći od činjenice da je taksa koju plaća povjerilac trošak za stranku, a istovremeno prihod budžeta. U sistemu sudskog izvršenja imamo sledeće troškove:

- troškove bruto zarade za sudije za izvršenje, saradnike i namještenike
- materijalne troškove (kancelarijski materijal, putni troškovi, itd.).

U tabeli koja slijedi prikazan je odnos troškova (prihoda i rashoda) kod sudskog izvršenja i izvršenja koje sprovode javni izvršitelji. Za primjer je uzet iznos potraživanja od 1.500 EUR.

SUDSKO IZVRŠENJE			JAVNI IZVRŠITELJI	
(1) Prihod budžeta/trošak za stranku	Rashod budžeta		(4) Prihod javnog izvršitelja/trošak za stranku	(5) Rashod javnog izvršitelja/prihod budžeta
	(2) Vrsta troška	(3) Iznos		
20,00 EUR (sudska taksa)	Sudija	8,50 EUR	60,00 EUR (sa PDV-om)	9,58 EUR (PDV)
	Savjetnik	4,60 EUR		
	Namještenik	1,50 EUR		
	Materijalni troškovi	1,16 EUR		

(1) Sudska taksa obuhvata 10 EUR takse za predlog za izvršenje i 10 EUR takse za odluku u izvršnom postupku.

(2) Rashod budžeta obuhvata troškove bruto zarada za učesnike u sudskom postupku izvršenja: sudiju, savjetnika i namještenika.

(3) Za izračunavanje ovih troškova pošlo se od sledećih iznosa bruto zarada:

- izvršni sudija – 1.500 EUR
- savjetnik – 810 EUR
- namještenik - 550 EUR

Kao normativ uzeta su sledeća vremenska opterećenja prethodno navednih lica po jednom predmetu izvršenja:

- izvršni sudija – 60 minuta
- savjetnik – 60 minuta
- namještenik – 30 minuta

Ukupan bruto trošak ovih lica po jednom predmetu (rashod budžeta) iznosi 14,60 EUR. Materijalni troškovi su izračunati u iznosu od 8% od prethodnog. Ukupan rashod je 15,76 EUR.

(4) Prihod javnog izvršitelja koji je istovremeno trošak za stranku izračunat je na sledeći način:

- nagrada za pripremanje i vođenje predmeta – 25 EUR
- nagrada za preduzete radnje (rješenje o izvršenju) – 20 EUR
- nagrada za preduzete radnje (zaključak) -15 EUR

Nije uzeta u obzir nagrada javnog izvršitelja za uspješnost sprovođenja izvršenja jer se ova nagrada plaća samo nakon uspješne realizacije izvršenja.

Dakle, ukupan iznos troškova za stranku je 60,00 EUR sa PDV-om.

(5) Prihod budžeta je iznos PDV-a od 9,58 EUR.

Dakle, kada se kod sudskog postupka izvršenja, od prihoda budžeta oduzmu rashodi, dobija se iznos od 4,76 EUR. Prihod budžetu kod sistema javnih izvršitelja iznosi 9,58 EUR, odnosno veći je za 4,82 EUR. Međutim, pored PDV-a koji je prihod budžeta, javni izvršitelji će plaćati obavezne doprinose za socijalno i zdravstveno osiguranje za sebe i svoje zaposlene, kao i porez na dobit na kraju finansijske godine. Ova dva iznosa biće predmet analize sistema javnih izvršitelja nakon njihovog početka rada.

### **Zaključak:**

Obavezuje se Ministarstvo pravde da prije početka rada javnih izvršitelja pripremi Uredbu o izmjenama i dopunama Uredbe o tarifi javnih izvršitelja kako bi se obezbijedilo da postupak izvršenja bude ekonomičan za stranke u postupku i kako visina troškova izvršenja ne bi predstavljala prepreku ostvarivanju prava.

Obavezuje se Ministarstvo pravde da izmijeni Pravilnik o radu javnih izvršitelja, na način što će propisati obavezno elektronsko vođenje podataka o predmetima izvršenja kako bi se obezbijedilo adekvatno i precizno prikupljanje statističkih podataka u svrhe izvještavanja.

Obavezuje se Ministarstvo pravde da uputi inicijativu Ministarstvu finansija za izmjenu Zakona o administrativnim taksama u dijelu kojim će se obezbijediti da se za pribavljanje podataka o kojima se vode službene evidencije o dužniku ne naplaćuje administrativna taksa.

Obavezuje se Ministarstvo pravde da sprovede postupak imenovanja javnih izvršitelja do kraja 2013. godine.