



**VLADA CRNE GORE
MINISTARSTVO PRAVDE**

Broj, 03 - 224/15

Podgorica, 22. januar 2015. godine

**VLADA CRNE GORE
-Generalnom sekretarijatu-**

PODGORICA

Povodom inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti čl. 16 st. 1 tač. 8 Zakona o izvršenju i obezbjeđenju («Službeni list CG», broj 36/11) i Zakona o javnim izvršiteljima («Službeni list CG», br. 61/11), koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnijela Advokatska komora Crne Gore, Ministarstvo pravde daje sljedeće

MIŠLJENJE

U Inicijativi podnosilac osporava član 16 stav 1 tačka 8 Zakona o izvršenju i obezbjeđenju, kao i Zakon o javnim izvršiteljima koji reguliše njihov status, iz razloga što je javni izvršitelj definisan kao fizičko lice imenovano za odlučivanja u postupku izvršenja, sprovođenje izvršenja i sprovođenje obezbjeđenja.

Smatra, da je navedena odredba suprotna članu 11 Ustava Crne Gore i načelu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, pri čemu zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu vlast vrši Vlada, a sudsku sud.

Polazeći od ove ustavne odredbe smatra da osporena odredba nije saglasna sa Ustavom bilo da su poslovi javnog izvršitelja poslovi iz nadležnosti suda ili se radi o poslovima državne uprave. Ovo zbog toga što prenošenje poslova iz sudske nadležnosti na bilo koga je Ustavom potpuno nedozvoljeno. Takođe, ako bi poslove izvršenja tretirali, kao poslove državne uprave, to bi takođe bilo suprotno članu 112 Ustava kojim je predviđeno da se pojedini poslovi državne uprave mogu zakonom prenijeti na lokalnu samoupravu ili drugo pravno lice.

Članom 16 stav 1 tačka 8 **Zakona o izvršenju i obezbjeđenju** («Službeni list Crne Gore», br. 36/11), propisano je da je javni izvršitelj fizičko lice

imenovano za odlučivanja u postupku izvršenja, sprovođenje izvršenja i sprovođenje obezbjeđenja, u skladu sa zakonom.

Zakonom o javnim izvršiteljima ("Službeni list Crne Gore", br. 61/11), uređena je organizacija javnih izvršitelja koji vrše poslove u postupku sprovođenja izvršenja i obezbjeđenja, njihovo imenovanje i druga pitanja od značaja za obavljanje izvršiteljske djelatnosti.

Javni izvršitelj obavlja izvršiteljsku djelatnost kao javnu službu, samostalno, profesionalno i kao isključivo zanimanje, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izvršenje i obezbjeđenje i ovim zakonom.

Smatramo da osporene odredbe Zakona o izvršenju i obezbjeđenju i Zakona o javnim izvršiteljima nijesu nesaglasne sa Ustavom.

Karakteristike i značaj nove službe javnih izvršitelja mogu se cjelovito razumjeti i objasniti samo kroz jedinstvo oba zakona i podzakonskih akata, jer je u Zakonu o izvršenju i obezbjeđenju utvrđena njihova nadležnost, djelatnost i druga pitanja postupanja, a u Zakonu o javnim izvršiteljima, njihova organizacija, imenovanje i druga pitanja od značaja za obavljanje izvršiteljske djelatnosti, dok su u podzakonskim aktima data bliža uputstva o radu i postupanju. Sa oba zakona u naš sistem izvršenja uveden je kombinovani model izvršenja sa sudom i javnim izvršiteljima, koji imaju podijeljene nadležnosti, ali sud vrši kontrolu nad zakonitošću njihovog rada, odlučujući po prigovoru i zahtjevu za otklanjanje nepravilnosti u postupku izvršenja.

Zakonom o izvršenju i obezbjeđenju pored ostalog, uređeno je sprovođenje postupka prinudnog ostvarivanja potraživanja na osnovu domaće ili strane izvršne isprave ili vjerodostojne isprave i obezbjeđenja potraživanja, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.

Ovaj zakon primjenjuje se i na prinudno izvršenje odluke donijete u upravnom postupku koja glasi na ispunjavanje novčane obaveze, ako se izvršenje sprovodi na nekretninama, akcijama i udjelima članova u privrednom društvu kao i na prinudno izvršenje notarskih akata i drugih isprava propisanih zakonom.

Članom 3 ovog zakona, uređena je nadležnost javnog izvršitelja, za odlučivanje u postupku izvršenja, sprovođenje izvršenja, kao i za sprovođenje obezbjeđenja, osim u slučajevima za koje je zakonom propisana nadležnost suda.

Nadalje, članom 4 je propisana nadležnost suda, da odlučuje u postupku izvršenja i sprovodi izvršenje sudskih odluka:

- radi predaje djeteta;
- radi vraćanja zaposlenog na rad;
- po kojima je izvršni dužnik dužan da učini određenu radnju koju umjesto njega, po zakonu ili pravnom poslu, ne može da učini drugo lice.

O predlogu za određivanje obezbjeđenja odlučuje sud.

Sud odlučuje i o:

-predlogu za protivizvršenje;

-zahtjevu izvršnog povjerioca za plaćanje sudskih penala.

Svaka država, da bi bila pravna država, mora imati utvrđeni pravni poredak, mora imati opšte pravne akte: ustav, zakone i druge opšte i pojedinačne pravne akte. Na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma ostvaruju se prava i slobode, a zakonima se propisuje način ostvarenja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje. Na osnovu opštih propisa i u njihovom izvršenju donose se pojedinačni pravni akti: presude, rješenja i drugi akti. Cjelokupna aktivnost države mora se vršiti na osnovu prava. Ostvarivanje koncepta pravne države predstavlja nužnu pretpostavku za vladavinu prava, ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti, pravde i pravičnosti.

Izvršenje pojedinačnih pravnih akata je višestruko značajno i nezamjenljivo u svakoj demokratskoj državi. U suštini, izvršenje predstavlja oblik državne prinude onda kada pojedini subjekti izbjegavaju izvršenje stvorenih obaveza i obaveza koje su im nametnuli državni i drugi organi. Time država pravnim sredstvima štiti svoj pravni poredak koji je stvorila na osnovu ustava i zakona svojim odlukama donesenim u zakonito sprovedenom postupku. Cjelokupna aktivnost države zasniva se na ustavu i zakonu. Da bi se pravni poredak ostvario u životu nije dovoljno donijeti opšte i pojedinačne pravne akte, već pojedinačne pravne akte treba izvršavati. Ako se to ne bi činilo, ti akti nebi ni imali značaja. Stoga je svakoj državi neophodno postojanje dobro organizovanih i efikasnih službi za izvršavanje sudskih odluka i drugih akata, koje donose državni i drugi organi. Iskustvo je pokazalo da većina teškoća za uspostavljanje standarda vladavine prava u većini zemalja u tranziciji, kakva je i naša, nije posljedica loših zakona, već njihovog lošeg sprovođenja odnosno nesprovođenja.

Izvršenje je jedno od najvažnijih funkcija prava koja čini, u osnovi, jedinstvo sa funkcijom odlučivanja. Izvršenje je akt stvaranja prava u realni cilj i time izraz uspostavljanja jedinstva između norme i njene sadržine.

Izvršenju pojedinačnih pravnih akata kod nas u prošlosti nije pridavana odgovarajuća pažnja. Naprotiv, pažnja je bila usmjerena, uglavnom na dobro presuđenje, odnosno odlučivanje u postupku o pojedinim pravima i obavezama građanja i drugih lica pa se smatralo da dobra i zakonita odluka mora voditi efikasnom izvršenju.

Sistem izvršenja bio je u cjelini u nadležnosti suda. Izvršni postupak, kao sudski postupak je jedan od oblika u kome se pruža zaštita subjektivnih prava od trenutka kada su ova utvrđena. Taj postupak kod sudova trajao je dugo. Broj nezavršenih predmeta povećavao se iz godine u godinu. Rastao je broj građana i drugih subjekata koji nijesu mogli, zbog neefikasnosti sistema izvršenja ostvariti svoja imovinska i druga prava, iako su posjedovali rješenja za vođenje izvršnog postupka, a nije postojao adekvatan sistem odgovornosti za neažurnost. Nije

postojalo dovoljno kapaciteta da se taj postupak učini efikasnim. To je neminovno vodilo do opšte krize pravnog sistema zbog njegove neefikasnosti i nefunkcionisanja.

Tako je sistem sudskog izvršenja uzrokovao potrebu da se pristupi reformi sistema pravosuđa, a posebno sistema izvršenja. Pošto je cilj svake demokratske države pa i naše, da obezbijedi najbolji mogući način za sprovođenje izvršnog postupka, sistem javnih izvršitelja prepoznat je kao fleksibilan sistem kojim će se obezbijediti brzo, efikasno i stručno sprovođenje postupka izvršenja, uz manje troškove za državu, pa se pristupilo reformi uvođenjem javnih izvršitelja u sistem izvršenja.

Reforma je rezultirala donošenjem novih zakona: Zakona o izvršenju i obezbjeđenju i Zakona o javnim izvršiteljima, kojim je u sistem izvršenja uvedena služba javnih izvršitelja, čijim radom će se sistem izvršenja učiniti bržim i efikasnijim.

Prilikom razmatranja predloga ovih zakona, na okruglom stolu održanom 4.jula 2010 godine, javnost je upoznata sa stavom Vlade Crne Gore o prepoznavanju potreba da se unaprijede rješenja izvršnog postupka kroz zaštitu prava građana i organizovanje posebne službe javnih izvršitelja, što će uz izmještanje velikog broja predmeta iz suda koji u suštini nijesu sudski (komunalne usluge, useljenje u stan i poslovne prostorije itd.) učiniti izvršni postupak bržim i efikasnijim.

Zakonom o izvršenju i obezbjeđenju, stvoren je optimalni normativni okvir koji već doprinosi da se izvršni postupak sprovodi brzo i efikasno uz poštovanje i zaštitu prava stranaka, čime se osnažuje pravna sigurnost, omogućavaju strana ulaganja i zaštita investicija i imovine građana i privrednih subjekata.

Zakon je usaglašen sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, kojom je obavezana svaka država da u granicama mogućeg obezbijedi ostvarivanje građanskih prava i obavezala se na omogućavanje ovih zaštita u razumnim rokovima. Razumni rok za donošenje odluke ili ostvarivanje određenog prava ne podrazumijeva samo parničnu proceduru u tzv. parničnom dijelu zaštite prava već i izvršavanje sudskih odluka. U cilju efikasnijeg sistema izvršenja sudskih odluka Zakon je u cjelosti usklađen sa Preporukom Savjeta Evrope, Preporukom (2003/17) Komiteta ministara državama članicama, o izvršenju, kao i sa smjernicama za bolje sprovođenje postojećih preporuka Savjeta Evrope o izvršnom postupku, usvojenim od strane CEPEJ-a na 14 plenarnom zasijedanju u Strazburgu 2009.godine.

Veoma je nužno ukazati na preporuke koje bi države trebale slijediti da: izvršenje treba da ima jasan okvir, a izvršni postupci treba da budu jasno definisani i lako sprovodivi, da zakonski propisi kojima se uređuje izvršenje treba da sadrže dovoljno detalja radi pravne sigurnosti i transparentnosti, predvidljivosti i

djelotvornosti, da treba spriječiti zloupotrebe izvršnog postupka i odlaganje izvršenja, te, da se izvršni postupak ne može smatrati ponovnim suđenjem u istom predmetu i dr.

U pripremi teksta Predloga zakona o izvršenju i obezbjeđenju pošlo se od pribavljenih mišljenja eksperata Savjeta Evrope koji su veoma pozitivno ocijenili uvođenje javnih izvršitelja, odnosno odstupanje od pravne tradicije da samo sudije nalažu i rukovode sudskim postupkom i ostavljanje slobode javnom izvršitelju da postupi samostalno imajući u vidu najbolji interes povjerioca. Mogućnost da javni izvršitelji vrše dostavu i sudskih akata je ocijenjeno kao nova i efikasna odredba u Predlogu i u skladu sa Uredbom EU 1393/2007 o dostavljanju dokumenata.

Zakonom o izvršenju i obezbjeđenju su otklonjeni nedostaci prethodnog sistema izvršenja i njegova neefikasnost koja se ogledala u značajnom broju zaostalih predmeta, dužini trajanja postupka, sporovima o naplati potraživanja i dr., kao i unaprijedeno pitanje buduće službe izvršenja preko javnih izvršitelja i primijenjene preporuke Savjeta Evrope, a što su bili i najvažniji razlozi za njegovo donošenje.

U navedenim okolnostima, kao najznačajnije pitanje postavilo se pitanje kako organizovati službu sprovođenja izvršenja. Naime, Evropski sud za ljudska prava se u više svojih odluka postupajući po predstavkama fizičkih i pravnih lica iz različitih zemalja već izjasnio, da je obaveza svake države da stvori takav sistem izvršenja koji će omogućiti da fizička i pravna lica iz tih zemalja u razumnom roku ostvare svoje pravo koje im je dosuđeno izvršnom ispravom i na taj način istovremeno zaštite svoju imovinu kao i druga značajna prava koja su im ustavom države zagarantovana.

Stoga je, davanje nadležnosti javnim izvršiteljima, za odlučivanje u postupku izvršenja, sprovođenje izvršenja, kao i za sprovođenje obezbjeđenja, radikalna novina u Zakonu o izvršenju i obezbjeđenju, što je doprinijelo efikasnijem funkcionisanju izvršnog postupka.

Razlozi za uvođenje javnih izvršitelja su višestruki: efikasniji, brži i kraći postupak izvršenja, rasterećenje sudova, profesionalnije i stručnije obavljanje poslova izvršenja, što u krajnjem znači poštovanje prava na suđenje u razumnom roku koje je jedno od osnovnih prava zajamčenih Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Novim uređenjem izvršenja napušta se dosadašnji model sudskog izvršenja i sprovođenje izvršenja se daje u nadležnost javnim izvršiteljima. Ocijenjeno je, da je javni izvršitelj sasvim adekvatan za veliku većinu izvršenja, a to su svakako

izvršenja radi naplate novčanog potraživanja (izvršenje na pokretnim stvarima, izvršenje na nepokretnosti i dr.), dok su pojedina delikatnija izvršenja ostala u nadležnost suda (predaja i oduzimanje djeteta, vraćanje zaposlenog na rad i neke posebne-specifične činidbe).

Javno izvršiteljska služba je javna služba koja se povjerava licima dostojnim javnog povjerenja kao samostalnim i nezavisnim nosiocima te službe koju vrše diplomirani pravnici sa položenim pravosudnim ili izvršiteljskim ispiom. Javni izvršitelj je nezavistan, ali ipak njegova samostalnost i nezavisnost nije apsolutna, već su javni izvršitelji vezani Ustavom, zakonima i podzakonskim aktima, pod nadzorom Komore i ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa.

Za navedeno opredjeljenje imala su se u vidu i rješenja iz okruženja: Bugarske, Slovenije, Mađarske u kojoj je alternativno rješenje privatnih i sudskih izvršitelja, i Makedonije u kojoj je izvršenje u cjelosti povjereno privatnim izvršiteljima.

Svaka država ima ovlašćenja da obezbjeđuje i uređuje sistem javnih službi, radi postizanja legitimnih ciljeva i opšteg interesa i isključiva je stvar zakonodavne politike koje će poslove zakonodavac dati u nadležnosti određenoj javnoj službi, u konkretnom slučaju izvršiteljskoj službi. U tom smislu se zakonodavac, donošenjem Zakona o izvršenju i obezbjeđenju i Zakona o javnim izvršiteljima opredijelio da izvršiteljsku djelatnost uredi kao javnu službu koju obavljaju javni izvršitelji, samostalno, profesionalno i kao isključivo zanimanje, u skladu sa zakonom, a istovremeno utvrdio i pravo nadzora nad zakonitošću rada javnih izvršitelja od strane države, u smislu člana 73 Zakona o javnim izvršiteljima.

U odnosu na ustavno određenje da sudsku vlast vrši sud, mišljenja smo da se osporavanim zakonima ne remeti navedeno načelo jer se izvršenje ne može smatrati suđenjem i ne mora biti u sudskoj nadležnosti.

Imajući u vidu izloženo, Ministarstvo pravde smatra da su navodi iz inicijative Advokatske komore Crne Gore za ocjenu ustavnosti odredaba čl. 16 st. 1 tač. 8 Zakona o izvršenju i obezbjeđenju (»Službeni list CG«, broj 36/11) i Zakona o javnim izvršiteljima (»Službeni list CG«, br. 61/11), neosnovani pa predlaže, da Ustavni sud donese rješenje kojim se data inicijativa ne prihvata.



MINISTAR,
Duško Marković