

*Besfort Ramadani**

ZASTARELOST POTRAŽIVANJA IZ IZVRŠNE ISPRAVE

Zastarelost potraživanja je materijalno pravni institut iz Zakona o obligacionim odnosima i spada u red složenijih pravnih pitanja, jer je potrebno prethodno odgovoriti na niz pravnih pitanja kao što je pravna priroda spornog potraživanja, kada počinje da teče rok zastarelosti potraživanja i kada se završava itd., pri čemu navedeni zakon daje samo načelne odgovore na ova i druga pitanja. Vrhovni sud, kao najviši sud, je prilikom zauzimanja opštih pravnih shvatanja i stavova dao niz odgovora u vezi sa zastarelosti potraživanja, ali navedeno se odnosi samo na odlučivanje o zastarelosti potraživanja pred sudom u parničnom postupku. U senci je ostalo pravno pitanje zastarelost potraživanja iz izvršne isprave koje se ispituje u izvršnom postupku. Glavni problem su odredbe Zakona o obligacionim odnosima koje su anahrone u odnosu na trenutno izvršno zakonodavstvo, jer je Zakon o obligacionim odnosima iz 1978. godine dok se izvršno zakonodavstvo od tog trenutka više puta menjalo. U jezičkom i suštinskom smislu postoji nesaglasje između Zakona o obligacionim odnosima i Zakona o izvršenju i obezbeđenju, po pitanju zastarelosti potraživanja.

Ključne reči: *Zastarelost potraživanja. – Izvršna isprava. – Krivica izvršnog poverioca. – Obustava izvršnog postupka. – Prekid zastarelosti potraživanja.*

1. UVODNE REČI: O ZASTARELOSTI POTRAŽIVANJA

Poverilac je lice u pravnom odnosu koji ima pravo da od dužnika zahteva izmirenje određene obaveze. Držanje poverioca je pasivno ako on može da vrši svoje pravo, pa to ipak ne čini.¹ Ako poverilac

* Autor je master prava i savetnik Ustavnog suda Republike Srbije, *besfort.ramadani@ustavni.sud.rs* (Republika Srbija).

1 Ole Lando, *Principles of European Contract Law*, III, The Hague 2003, 184.

ne vrši svoje pravo zbog nemarnosti, on rizikuje da njegovo pravo, po proteku zakonom određenog roka, bude zastarelo. Zastarelost predstavlja protok zakonom određenog vremena u kome je poverilac mogao vršiti svoje pravo ali to nije učinio, usled čega prestaje mogućnost da se ostvari pravo prinudnim putem.² Evropski sud za ljudska prava u Strazburu (u daljem tekstu ESLjP) se izjasnio da zastarelost predstavlja jedno od legitimnih ograničenja prava na sud i služi radi zaštite pravne sigurnosti u odlučivanju i sprečavanju nepravde koja bi mogla nastati ako bi sudovi morali da odlučuju o događajima koji su se odigrali u dalekoj prošlosti na osnovu dokaza koji bi mogli postati nepouzdati i nepotpuni zbog protoka vremena.³ Zastarelost (lat. *praescriptio*) je u našem pravu propisana odredbama Zakona o obligacionim odnosima⁴ (u daljem tekstu ZOO) koji predstavlja osnovni normativni izvor o zastarelosti. Odredbe o zastarelosti nalaze se u četvrtoj glavi ZOO i to u delu o prestanku obaveza. Navedeni zakon sadrži opšta pravila o zastarelosti koja se primenjuju kada o pojedinim pitanjima poseban zakon nema odredaba. Ukoliko poseban zakon sadrži odredbe o zastarelosti, one imaju prednost u primeni (primenjuje se princip *lex specialis derogat legi generalis*).⁵ Dužnikova obaveza se nakon zastarelosti svodi na moralnu dužnost i ona se po sili zakona pretvara u tzv. prirodnu obligaciju (lat. *obligatio naturalis*). Zbog dejstva zastarelosti ne propada pravo u celini, već samo zahtev, odnosno pravo na zaštitu i pravo da se zahteva prinudno izvršenje obaveze. Međutim, sud ne može uzeti zastarelost u obzir ako se dužnik na nju ne pozove (čl. 360, st. 3 ZOO).

2 Radmila Kovačević Kuštrimović, Miroslav Lazić, *Uvod u građansko pravo*, Niš 2008, 367.

3 Presuda u predmetu *Sanofi Pasteur v. France*, 25137/16, od 13. 2. 2020, st. 50, <https://hudoc.echr.coe.int/>, 19. 7. 2024.

4 Zakon o obligacionim odnosima – ZOO, *Službeni list SFRJ*, br. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, *Službeni list SRJ*, br. 31/93 i *Službeni list SCG*, br. 1/03 – Ustavna povelja.

5 Tako je, na primer, na sednici građanskog odeljenja Vrhovnog suda od 10. 11. 2015 zauzet pravni stav da se u pogledu zastarelosti potraživanja javnog preduzeća radi naknade za odvodnjavanje primenjuju pravila posebnog zakona (Zakon o vodama), a ne Zakon o obligacionim odnosima, <https://www.vrh.sud.rs/sites/default/files/attachments/>, 19. 7. 2024.

2. IZVRŠNE ISPRAVE I ZASTARELOST POTRAŽIVANJA

Prema opštem pravnom stavu ESLJP pravo na izvršenje pravno-snažne sudske odluke predstavlja integralni deo prava na pravično suđenje.⁶ Znači, generalno gledano, zaštita subjektivnih građanskih prava odvija se u dva stupnja: u parničnom i u izvršnom postupku.⁷ Dakle, u izvršnom postupku primenjuju se pravila građanskog prava, tako da se u toj vrsti postupka odlučuje i o materijalnopравnim pitanjima, a ne samo o procesnopравnim.⁸ Materijalnopравno pitanje koje se ceni u izvršnom postupku jeste i zastarelost potraživanja iz izvršne isprave. Sva potraživanja koja su utvrđena pravnosnažnom sudskom odlukom ili odlukom drugog nadležnog organa, ili poravnanjem pred sudom ili drugim nadležnim organom, zastarevaju za deset godina, pa i ona za koja zakon inače predviđa kraći rok zastarelosti (čl. 379, st. 1 ZOO).⁹ Na nivo izvršnog postupka, navedena odredba ZOO, se primenjuje isključivo na određenu grupu izvršnih isprava iz Zakona o izvršenju i obezbeđenju iz 2015. godine¹⁰ (u daljem tekstu ZIO) i to na: izvršnu sudsku odluku, sudsko poravnanje, izvršnu odluku donetu u prekršajnom ili upravnom postupku i upravno poravnanje i plan reorganizacije donet u stečajnom postupku čije je usvajanje rešenjem potvrdio sud (čl. 41, st. 1, tač. 1, 2 i 5 ZIO). U ovu kategoriju izvršnih isprava, kao *sui generis* izvršna isprava, može se podvesti i odluka Ustavnog suda kojom je usvojen zahtev podnosioca ustavne žalbe za naknadu materijalne, odnosno nematerijalne štete (čl. 41, st. 1, tač. 7a ZIO).¹¹ Naravno da

6 Presuda u predmetu *Hornsbyv. Greece*, broj predstave 18357/91, od 19. 3. 1997, st. 40, <https://hudoc.echr.coe.int/>, 19. 7. 2024.

7 Walter H. Rechberger, Paul Oberhammer, *Exekutionsrecht*, Wien 2009, 2.

8 Nikola Bodiřoga, *Teorija izvršnog postupka*, Beograd 2012, 25.

9 Ova zakonska odredba se, preteženo, podudara sa definicijom pojedinačnog akta Venecijanske komisije prema kojoj se pod pojedinačnim aktom smatraju upravni akti kojima upravni organ rešava u individualnim slučajevima, ali i (konačne) sudske odluke, *Venice Commission, Study on Individual Access to Constitutional Justice*, [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD\(2010\)039rev-e](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD(2010)039rev-e), 19. 7. 2024.

10 Zakona o izvršenju i obezbeđenju – ZIO, *Službeni glasnik RS*, br. 106/15, 106/16 (Autentično tumačenje), 113/17 (Autentično tumačenje), 54/19, 9/20 (Autentično tumačenje) i 10/23.

11 Odlukom kojom se usvaja ustavna žalba Ustavni sud će odlučiti i o zahtevu podnosioca ustavne žalbe za naknadu materijalne, odnosno nematerijalne

je najznačajnija i najčešća izvršna isprava, sudska odluka iz parničnog postupka. U suštini, ZOO propisuje rok zastarelosti potraživanja za one izvršne isprave koje su kao takve smatraju u smislu klasične definicije izvršnih isprava, a to su one isprave koje su nastale kao rezultat vođenja sudskog ili drugog postupka pred nadležnim (državnim) organom, što je danas prevaziđeno u postojećem izvršnom zakonodavstvu. Po samoj definiciji iz ZOO zastarelost potraživanja iz odredbe čl. 379, st. 1 ZOO se ne primenjuje na izvršne isprave koje nisu nastale kao rezultat vođenja sudskog ili drugog postupka pred nadležnim (državnim) organom. Te izvršne isprave su izvod iz Registra zaloge, izvod iz Registra finansijskog lizinga i ugovor o hipoteci i založna izjava (čl. 41, st. 1, tač. 3 i 4 ZIO). Takođe, zastarelost potraživanja iz odredbe člana 379, stav 1. ZOO ne primenjuje se na javnobeležničke isprave koje imaju snagu izvršne isprave, jer javno beležništvo nije ustavna kategorija, to nije državni organ koji je utvrđen Ustavom Republike Srbije.¹² Prema Zakon o javnom beležništvu¹³ javno beležništvo je služba od javnog poverenja. Da bi se javnobeležničke isprave mogle smatrati sudskom odlukom u širem smislu, potrebno je da isprave javnog beležnika podležu nekoj vrsti sudske kontrole u postupku po pravnim sredstvima, jer sud jeste Ustavom utvrđen državni organ koji bi dao pravnu snagu ispravi javnog beležnika, ali to po postojećim zakonskim rešenjima nije slučaj.¹⁴ U svim navedenim situacijama u kojima se izvršni postupak

štete, kada je takav zahtev postavljen. Postupak za prinudno izvršenje naknade materijalne, odnosno nematerijalne štete može početi tek ako naknada materijalne, odnosno nematerijalne štete ne bude dobrovoljno plaćena u roku od četiri meseca od dana dostavljanja odluke organ koji je obavezan da isplati naknadu materijalne ili nematerijalne štete (čl. 89 st. 3 Zakona o Ustavnom sudu, *Službeni glasnik RS*, br. 109/2007, 99/2011, 18/2013 – Odluka US, 40/2015, 103/2015, 10/2023 i 92/2023). Zakonsko uređenje Odluke Ustavnog suda kao izvršne isprave predstavlja implementaciju pravnog stava zauzetog na sednici Građanskog odeljenja Vrhovnog kasacionog suda održanoj 31. 5. 2016. prema kome Odluka Ustavnog suda kojom je utvrđeno pravo podnosioca ustavne žalbe na naknadu štete predstavlja izvršnu ispravu.

- 12 Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, broj 98/06.
- 13 Zakon o javnom beležništvu, *Službeni glasnik RS*, br. 31/11–13, 85/12–3, 19/13–3, 55/14–55 (dr. zakon), 93/14–3 (dr. zakon), 121/14–3, 6/15–3, 106/15–56.
- 14 Suprotno, pojam sud u praksi ESLJP ima autonomno značenje i nužno ne zahteva da lica i tela koja vode postupak formalno pripadaju sudskoj vlasti, već da ispunjavaju garancije propisane čl. 6, st. 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, presuda *Benthamv. Netherlands*, od 23. 10. 1985, st. 43, <https://hudoc.echr.coe.int/>, 19. 7. 2024.

pokreće na osnovu izvršnih isprava kod kojih se ne može primeniti odredba čl. 379, st. 1 ZOO, zastarelost potraživanja se ceni prema okolnostima svakog konkretnog slučaja.

3. ODNOS ZOO I ZIO PO PITANJU ZASTARELOSTI POTRAŽIVANJA

U izvršnom postupku, koji je pokrenut na osnovu izvršne isprave, primenjuje se desetogodišnji rok zastarelosti potraživanja koji počinje da teče, načelno, od trenutka kada je izvršna isprava postala izvršna.¹⁵ Sa nastupanjem svojstva izvršnosti potraživanje iz izvršne isprave postaje podobno za prinudno izvršenje. Zastarevanje se prekida podizanjem tužbe i svakom drugom poveriočevom radnjom preduzetom protiv dužnika pred sudom ili drugim nadležnim organom, u cilju utvrđivanja, obezbeđenja ili ostvarenja potraživanja (čl. 388 ZOO). U izvršnom postupku, izvršni poverilac prekida zastarelost potraživanja podnošenjem predloga za izvršenje koji predstavlja poveriočevu radnju preduzetu protiv izvršnog dužnika pred sudom ili javnim izvršiteljem (*drugi nadležni organ*)¹⁶ u cilju ostvarenja potraživanja. Izvršni dužnik koji smatra da izvršni poverilac nije prekinuo rok zastarelosti potraživanja, odnosno da je nastupila zastarelost potraživanja pre podnošenja predloga za izvršenje, dužan je da istakne prigovor zastarelosti potraživanja u žalbi protiv rešenja o izvršenju, a u slučaju da izvršni sud po službenoj dužnosti ispituje ovaj prigovor, to predstavlja ustavnopravno

-
- 15 Sudska odluka koja glasi na davanje ili činjenje postaje izvršna ako je postala pravnosnažna i ako je protekao rok za dobrovoljno ispunjenje obaveze. Rok za dobrovoljno ispunjenje obaveze teče od kada je izvršni dužnik primio sudsku odluku, ako zakonom nije drukčije određeno. Sudska odluka u kojoj je određen uslov za ispunjenje obaveze postaje izvršna kad uslov nastupi. Sudska odluka koja glasi na nečinjenje ili trpljenje postaje izvršna kada postane pravnosnažna, ako u njoj nije drukčije određeno. Izvršnost upravne odluke ceni se prema pravilima upravnog postupka, a izvršnost javnobeležničke isprave koja ima snagu izvršne isprave – prema zakonu kojim se uređuje javno beležništvo, čl. 43, st. 1, 2 i 3 ZIO.
- 16 U izvršnom postupku, po pravilu, postoji isključiva nadležnost suda u odlučivanju o predlogu za izvršenje, alio predlogu za izvršenje radi namirenja novčanog potraživanja nastalog iz komunalnih usluga i o predlogu za izvršenje radi namirenja novčanog potraživanja prema izvršnom dužniku iz čl. 300, st. 2–4 ZIO, odlučuje javni izvršitelj, čl. 3 ZIO.

neprihvatljivo postupanje suda.¹⁷ Dakle, u smislu ZIO nastupanje zastarelosti potraživanja iz izvršne isprave predstavlja jedan od zakonskih razloga za pobijanje rešenja o izvršenju (čl. 74, st. 1, tač. 10).¹⁸ Po samom ZIO, izvršni dužnik je dužan da u žalbi navede i dokaze kojima potkrepljuje razloge za pobijanje rešenja o izvršenju i da priloži sve pismene dokaze na koje se poziva u žalbi (čl. 75, st. 1). Međutim, kod ovog žalbenog razloga, često će biti jedino moguće da izvršni dužnik samo obrazloži prigovor zastarelosti, navodeći kada je počeo da teče rok i kada je taj rok istekao u odnosu na datum podnošenja predloga za izvršenje. Osnovanost žalbenog razloga zastarelosti potraživanja trajno sprečava prinudno namirenje potraživanja protiv izvršnog dužnika, ne samo u konkretnom izvršnom postupku, već i u eventualnim budućim izvršnim postupcima. Institut zastarelosti potraživanja je po svojoj pravnoj prirodi u koliziji sa načelom formalnog legaliteta iz izvršnog postupka (čl. 5 ZIO), jer su organi izvršnog postupka vezani izvršnom ispravom i dužni su da odrede izvršenje na osnovu takve izvršne isprave, jer navedene isprave i dalje postoje u pravnom poretku i mogu da steknu svojstvo pravnosnažnosti i izvršnosti. Međutim, potraživanje iz izvršne isprave je, po samom zakonu, zastarelo, a pravna posledica toga jeste da se zastarela potraživanja ne mogu prinudno izvršavati.

Izvršni sud u postupku po žalbi se izjašnjava o daljem postojanju potraživanja nakon donošenja izvršne isprave, prilikom ocene prigovora zastarelosti potraživanja. U postupku po žalbi, izvršni sud ceni da li je zakonski rok zastarelosti protekao do dana pokretanja izvršnog postupka i zato je relevantno da li je u momentu kada je izvršni poverilac podneo predlog za izvršenje nastupila zastarelost (a ne u trenutku sprovođenja izvršenja).¹⁹ Neizjašnjavaње izvršnog suda o prigovoru

17 Odluka Ustavnog suda Už-7640/2019 od 16.03.2023, <https://ustavni.sud.rs/sudska-praksa/baza-sudske-prakse>, 19. 7. 2024.

18 Inače, prigovor zastarelosti potraživanja nije bio propisan kao poseban žalbeni razlog osnovni tekstom ZIO i taj žalbeni razlog je propisan tek Zakonom o izmenama i dopunama ZIO iz 2019. godine (*Službeni glasnik RS*, broj 54/19). Međutim, osnovnim tekstom ZIO bilo je propisano da drugostepeni sud ispituje prvostepeno rešenje u granicama razloga navedenih u žalbi, pazeći po službenoj dužnosti i na pravilnu primenu materijalnog prava (čl. 78 st. 3), a prigovor zastarelosti potraživanja je pitanje koje se nesporno odnosi na pravilnu primenu materijalnog prava, tako da nisu postojale zakonske smetnje da žalbeni sud ispituje ovaj prigovor.

19 Bilten Privrednog apelacionog suda 3/17, 98, <https://pa.sud.rs/tekst/394/bilteni-sudske-prakse.php>, 19. 7. 2024.

zastarelosti potraživanja odnosno o pravnim pitanjima koja su vezana sa materijalnopravni prigovor zastarelosti potraživanja – od kada zastarelost potraživanja iz izvršnih isprava počinje da teče, odnosno da li je došlo do prekida zastarelosti potraživanja kod podnošenja prvog predloga za izvršenje, čini odluku izvršnog suda neobrazloženom sa aspekta standarda pravičnog suđenja.²⁰

U slučaju obustave izvršnog postupka, izvršni poverilac je zakonom ovlašćen da ponovo podnese novi predlog za izvršenje. Donošenje rešenja kojim je postupak izvršenja obustavljen nije od uticaja na mogućnost podnošenja novog predloga za izvršenje na osnovu iste izvršne isprave u odnosu na potraživanje za koje nije sprovedeno izvršenje. U navedenoj situaciji pokreće se pravno pitanje da li se u novom izvršnom postupku koji je pokrenut nakon ranije obustavljenog izvršnog postupka ponovo primenjuje desetogodišnji rok zastarelosti potraživanja. Odgovor na navedeno pravno pitanje zavisi od toga da li se smatra da je prvim podnetim predlogom za izvršenje prekinut rok zastarelosti potraživanja ili ne? Prekid ima takvo dejstvo da poništava proteklo vreme zastarelosti, tako da rok zastarelosti počinje da teče iznova (čl. 392 ZOO). Nažalost, u navedenoj pravnoj situaciji se vidi koliko su odredbe ZOO anahrone u odnosu na trenutno izvršno zakonodavstvo, jer je ZOO iz 1978. godine dok se izvršno zakonodavstvo od tog trenutka više puta menjalo, te postoji jezičko i suštinsko nesaglasje između ZOO i ZIO. Jezičke formulacije merodavnih odredbi ZOO o zastarelosti ne odgovaraju formulacijama instituta trenutnog izvršnog zakonodavstva, niti se instituti izvršnog zakonodavstva mogu podvesti pod merodavnim odredbama ZOO. To ima za posledicu da organi izvršnog postupka nemaju jasnu i preciznu materijalnopravnu normu po ovom pitanju, što u konačnici dovodi do neujednačane sudske prakse. Stoga je u ovoj materiji potrebno tumačenje odredaba ZOO koje odgovara osobenostima trenutnog izvršnog zakonodavstva.

Ako se smatra da je prvim predlogom podnetim u izvršnom postupku koji je bio obustavljen prekinut rok zastarelosti, nakon čega je podnet novi predlog na osnovu iste izvršne isprave, onda se u takvoj situaciji primenjuju odredbe čl. 392, st. 4 i 5 ZOO, kojima je propisano kad je prekid zastarevanja nastao prijavom potraživanja u stečajnom

20 Odluke Ustavnog suda UŽ-2040/2019 od 24.11.2022, UŽ-12972/2020 od 06.04.2023, UŽ-9887/2018 od 16.05. 2024, <https://ustavni.sud.rs/sudska-praksa/baza-sudske-prakse>, 19. 7. 2024.

postupku, zastarevanje počinje teći iznova od dana okončanja ovog postupka i da isto važi i kad je prekid zastarevanja nastao zahtevom prinudnog izvršenja. Sadržina tih odredbi pokazuje koliko su ove odredbe nejasne sa aspekta izvršnog zakonodavstva. Međutim, „prevedeno na jezik izvršnog postupka“ ovde odredbe znače da zastarevanje počinje teći iznova kada je (raniji) izvršni postupak okončan, odnosno zastarevanje počinje teći iznova od dana obustave izvršnog postupka. Naime, izvršenje se okončava obustavom i zaključenjem (čl. 128, st. 1 ZIO). U kontekstu zastarelosti potraživanja od pravnog značaja je samo obustava izvršnog postupka, jer nakon obustave ne postoji mogućnost nastavka postupka, već postoji mogućnost ponovnog podnošenja predloga za izvršenja na osnovu iste izvršne isprave. Suprotno, kod zaključenja izvršnog postupka do kog dolazi nakon namirenja potraživanja iz izvršne isprave, izvršni poverilac može da predloži nastavak izvršnog postupka ako smatra da nije namiren (čl. 130, st. 2 ZIO), ali ne i da podnose novi predlog za izvršenje i da time započne novi postupak.

Dalje, smatra se da prekid zastarevanja izvršen poveriočevom radnjom preduzetom protiv dužnika pred sudom u cilju ostvarenja potraživanja, nije nastupio ako poverilac odustane od tužbe ili radnje koju je preduzeo (čl. 389, st. 1 ZOO). U kontekstu „odustanka od tužbe ili radnje koju je preduzeo“ može se, u smislu jasne i precizne norme izvršnog zakona, podvesti radnja povlačenja predloga za izvršenje. Izvršni poverilac može u toku celog izvršnog postupka da povuče predlog za izvršenje i u tom slučaju izvršni postupak se obustavlja (čl. 65 ZIO). Dakle, u toj situaciji smatra se da nije bilo prekida zastarevanja potraživanja podnošenjem prvog predloga za izvršenja koji je povučen i u slučaju podnošenja novog predloga za izvršenje, na osnovu iste izvršne isprave, izvršni poverilac ne može da računa na desetogodišnji rok zastarelosti potraživanja. U određenim situacijama može doći do obustave izvršnog postupka zbog neaktivnosti odnosno krivice izvršnog poverioca, na primer, zbog nepoлагanja predujama u roku koji je odredio sud, odnosno javni izvršitelj (čl. 33, st. 4 ZIO) ili ako ne predloži ponovni popis pokretnih stvari (čl. 232, st. 1 ZIO) itd. Postoji pravni razlozi u teoriji da se ovakvo postupanje izvršnog poverioca upodobi sa povlačenjem predloga za izvršenja (smatra se da je povučen predlog za izvršenje, odnosno „fikcija povlačenja predloga za izvršenja“), jer postoji krivica poverioca za obustavu izvršenja. Međutim, ZIO ne propisuje situaciju u kojoj se smatra da je povučen predlog za

izvršenje, već isključivo dispozitivnu radnju poverioca kojom povlači predlog za izvršenje, i to je razlika u odnosu na Zakon o parničnom postupku iz 2011. godine²¹ (u daljem tekstu ZPP) koji propisuje povlačenje tužbe od strane tužioca (čl. 202, st. 1) i situaciju u kojoj se smatra da je tužba povučena (ako sa ročišta za glavnu raspravu neopravdano izostanu i tužilac i tuženi ili odbiju da raspravljaju, tužba se smatra povučenom, čl. 311, st. 2.). U postupku izvršenja se primenjuju odredbe ZPP (čl. 39 ZIO), ali je njihova primena shodna i supsidijarna. Shodna primena podrazumeva da primena parničnih normi mora da odgovara osobenostima i ciljevima izvršnog postupka, a supsidijarna primena podrazumeva da određena pitanja nisu regulisana izvršnim zakonom. Pitanje povlačenja predloga za izvršenja je izričito propisano ZIO, tako da ne postoji mogućnost shodne primene pravila ZPP u izvršnom postupku o „fikciji povlačenja tužbe“ i takvo pravilo parničnog postupka ne odgovara osobenostima izvršnog postupka. Zatim, postoji još jedna situacija propisana ZIO kada se smatra se da nije bilo prekida, a to je ako izdejtstvovana ili preduzeta mera izvršenja bude poništena (čl. 389, st. 2.). U izvršnom postupku rešenje o obustavi izvršnog postupka nema za posledicu odbacivanje predloga za izvršenje, već se samo ukidaju sprovedene izvršne radnje (dok se u parničnom postupku tužba odbacuje). U nekim situacijama, rešenje o obustavi izvršnog postupka nema za posledicu ni ukidanje sprovedenih izvršnih radnji, pa tako uslučaju da izvršni poverilac ne položi predujam u roku koji je odredio javni izvršitelj izvršni postupak se obustavlja, ali se ne ukidaju sprovedene izvršne radnje (čl. 33, st. 4 ZIO). Dakle, procesne posledice obustave izvršnog postupka su takve da se po samoj definiciji ne mogu podvesti pod odredbom čl. 389, st. 2 ZIO.

Pored navedenih formalnopravnih razloga zašto se podnošenje predloga za izvršenje u izvršnom postupku koji je obustavljen uvek mora smatrati prekidom roka zastarelosti potraživanja, postoji neki životni i objektivni razlozi u prilog navedenoj tezi. U situaciji kada izvršni poverilac izdejtstvuje izvršnu ispravu i sud donose rešenje o izvršenju, što znači da je izvršni poverilac na konačan i autoritativan način stekao određeno potraživanje podobno za prinudno namirenje, onda se kreće u fazu sprovođenja izvršenja što suštinski predstavlja samo skup tehničkih i faktičkih radnji koji se preduzimaju na imovini izvršnog dužnika

21 Zakon o parničnom postupku – ZPP, *Službeni glasnik RS*, br. 72/11, 49/13 – Odluka US i 74/13 – Odluka US, 55/14 i 87/18.

u cilju prinudnog namirenja potraživanja poverioca. U našem izvršnom postupku faza sprovođenja izvršenja je, po pravilu, u isključivoj nadležnosti javnog izvršitelja (čl. 4, st. 3 ZIO) koji je prvenstveno organ sprovođenja izvršnih radnji, a ne organ odlučivanja. U određenim pravnim sistemima kada izvršni poverilac ima izvršnu ispravu i ne može da se naplati zbog toga što izvršni dužnik nema imovinu njemu se daje pravo da sačeka sa izvršenjem do trenutka kada izvršni dužnik ne dođe do određene imovine podobne za namirenje. Tako, na primer, u švajcarskom pravu za nenamireni deo potraživanja, načelno, rok zastarelosti se produžava za 20 godina.²² Dakle, izvršnom poveriocu se omogućava da vodi izvršni postupak sve dok ne namiri svoje potraživanje i to nije u suprotnosti sa principom pravne sigurnosti, jer je izvršni dužnik dužan da izmiri potraživanje koje je na konačan i autoritativan način utvrđeno od strane nadležnog državnog organa, a osnovni cilj izvršnog postupka jeste upravo namirenje izvršnog poverioca. Vrlo često u praksi se dešava da izvršni dužnici kriju svoju imovinu, odugovlače izvršne postupke bez mogućnosti da izvršni poverioci naplate svoje potraživanje, što dovodi do toga da se enormno povećaju troškovi za poverioce koji su po samom zakonu obavezni da prethodno snose troškove izvršenja (čl. 33, st. 1 ZIO), zbog čega izvršni poverioci u jednom trenutku i odustaju od sprovođenja izvršenja iz finansijskih razloga. To u konačnici dovodi i do zastarelosti njihovih potraživanja. Sa druge strane, ako potraživanje koje je na autoritativan način utvrđeno u izvršnoj ispravi daje pravo izvršnom poveriocu na prinudno izvršenje bez vremenskog ograničenja to onda znači da se izvršni dužnik doživotno „drži u dužničkom ropstvu“, jer se izvršnom poveriocu daje pravo da na svakih deset godina od prethodne obustave postupka izvršenja podnosi predlog za izvršenje. Načelno gledano to je u suprotnosti sa svrhom zastarelosti potraživanja koje postoji upravo radi zaštite pravne sigurnosti i izvesnosti u dužničko-poverilačkim odnosima.

4. ZASTARELOST POTRAŽIVANJA U PRAKSI USTAVNOG SUDA

Balansirajući između za i protiv razloga da li je prvim podnetim predlogom za izvršenje prekinut rok zastarelosti potraživanja, Ustavni

22 Savezni zakon o naplati dugova i stečaju iz 1889. godine (nem. *Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs – SchKG*), čl. 149a st. 1.

sud je pošao od, za njega ustavnopravnog kriterijuma, a to je šta je predstavljao razlog za obustavu ranijeg pokrenutog izvršnog postupka. Tako ako je do obustave ranijeg izvršnog postupka došlo zbog toga što izvršni dužnik nije imao imovine (nemaština izvršnog dužnika),²³ smatra se da je prvim podnetim predlogom za izvršenje podnetom u ranije obustavljenom izvršnom postupku prekinuto zastarevanje, jer nije bilo krivice na strani izvršnog poverioca prilikom obustave izvršenja. Stoga, zastarevanje u toj situaciji počinje teći iznova od dana okončanja ovog postupka odnosno od dana donošenja rešenja o obustavi izvršnog postupka.²⁴ U suprotnom, ako je do obustave ranije pokrenutog izvršnog postupka došlo zbog krivice izvršnog poverioca, tada se smatra da prvim predlogom za izvršenje nije prekinut rok zastarelosti potraživanja. Tako je, na primer, odredbama čl. 547 ZIO propisano da su izvršni poverioci u čiju korist je pre početka rada izvršitelja u Republici Srbiji doneto rešenje o izvršenju i koji na dan 1. maja 2016. godine još vode izvršni postupak dužni da se u roku od 1. maja do 1. jula 2016. godine izjasne o tome da li su voljni da izvršenje sprovede sud ili javni izvršitelj (st. 1) i da se izvršni postupak obustavlja ako se izvršni poverioci ne izjasne u roku (st. 2). Povodom primene navedene zakonske odredbe, Ustavni sud je zauzeo pravni stav: „da je do obustave izvršnog postupka došlo, jer se izvršni poverilac nije u zakonskom roku izjasnio o tome da li je voljan da izvršenje sprovede sud ili javni izvršitelj i da je nepostupanje, odnosno neizjašnjenje izvršnog poverioca o daljem toku postupka u zakonom propisanom roku direktno uslovalo obavezu izvršnog suda da obustavi izvršni postupak po sili zakona i navedena procesna situacija se može upodobiti odredbama čl. 389 ZOO, kojima je propisano da se smatra da prekid zastarevanja izvršen podizanjem tužbe ili kojom drugom poveriočevom radnjom preduzetom protiv dužnika pred sudom ili drugim nadležnim organom u cilju utvrđivanja, obezbeđenja ili ostvarenja potraživanja, nije nastupio ako poverilac odustane od tužbe ili radnje koju je preduzeo i da se smatra da nije bilo prekida ako poveriočeva tužba ili zahtev bude odbačen ili odbijen, ili ako izdejstvovana ili preduzeta mera izvršenja ili obezbeđenja bude poništena“.²⁵

23 čl. 129, st. 1, tač. 6 ZIO.

24 Odluka Ustavnog suda UŽ-15060/2018 od 3. 2. 2022, <https://ustavni.sud.rs/sudska-praksa/baza-sudske-prakse>, 19. 7. 2024.

25 Odluke Ustavnog suda UŽ -3072/2019 od 23. 2. 2023 i UŽ-7781/2018 od 7. 6. 2023. godine, <https://ustavni.sud.rs/sudska-praksa/baza-sudske-prakse>, 19. 7. 2024, kao i rešenje UŽ-11246/2020 od 6. 4. 2023.

Dakle, kao ustavnopravni momenat koji se uzima u obzir jeste da li postoji krivica izvršnog poverioca za obustavu izvršenja. Međutim, kada je reč o obustavi izvršnog postupka, a u kontekstu zastarelosti po traživanja, smatramo da razlog obustave izvršnog postupka mora da bude jasan, precizan i da kod izvršnih poverilaca ne sme da postoji nedoumica u pogledu toga da li treba postupiti u skladu sa određenom zakonskom obavezom i da je pravna posledica nepostupanja obustava izvršnog postupka. U suprotnom, ne može se govoriti o krivici poverioca, što predstavlja srž zastarelosti, već o propustu zakonodavca. Upravo kod obustave izvršnog postupka iz razloga neizjašnjavanja izvršnih poverilaca da li su voljni da izvršenje sprovede sud ili javni izvršitelj, u smislu čl. 547 ZIO, smatramo da primena tog člana zakona nije bila jasna i predvidljiva, te da nije postojala krivica poverilaca za obustavu izvršnog postupka. Naime, najpre sam zakonodavac je dao objašnjenje u vezi primene čl. 547 ZIO koje glasi: „da je ovde reč o postupcima izvršenja koji su počeli pre nego što su izvršitelji uopšte počeli da rade, pa je izvršenje sprovodio samo onaj koji je i mogao, a to je sud, te da je potrebno da svaki sud pojedinačno utvrditi početak rada izvršitelja za to područje, do kog datuma se i izjašnjavaju poverioci za to područje“.²⁶ Načelno zakoni uopšte ni ne moraju biti obrazloženi, a ako postoji obrazloženje onda se definiše bilo eksplicitno, bilo implicitno, njihov *ratio legis*. U konkretnom slučaju, nije definisan *ratio legis* čl. 547 ZIO već način njegove primene, što samo pokazuje da je sadržina tog člana zakona u startu bila nejasna. Nakon toga je Vrhovni sud zauzeo sasvim drugačiji pravni stav da su svi izvršni poverioci morali da postupe po čl. 547 ZIO, ako je izvršni postupak u toku, bez obzira da li je izvršitelj imenovan ili nije za područje određenog izvršnog suda.²⁷ Na kraju, Privredni apelacioni sud, kao najviši sud u izvršnoj materiji, je zauzeo svoj pravni stav da se ne može 1. jun 2012. godine smatrati danom početka rada izvršitelja za teritoriju svih privrednih sudova u Republici Srbiji, već je potrebno za svaki sud pojedinačno utvrditi početak rada izvršitelja za to područje i u skladu sa tim dalje primeniti odredbu čl. 547, st. 1 ZIO.²⁸ Sve navedeno ukazuje da

26 Objašnjenje dostupno na sajtu Narodne skupštine, <http://www.parlament.gov.rs/sazivu-od-16-aprila-2014>, 19. 7. 2024.

27 Pravni stav usvojen na sednici Građanskog odeljenja održanoj 2. 11. 2018. godine, <https://www.vrh.sud.rs/sites/default/files/attachments/>, 19. 7. 2024.

28 Bilten Privrednog apelacionog suda 4/16, 133, <https://pa.sud.rs/tekst/394/bilteni-sudske-prakse.php>, 19. 7. 2024.

primena čl. 547 ZIO nije bila predvidljiva i da su izvršni poverioci bili u nedoumici da li oni spadaju u kategoriju izvršnih poverilaca koja treba da se izjasne u smislu navedenog člana zakona kako bi izbegli obustavu izvršnog postupka, odnosno na njihovoj strani nije bilo krivice, već je to bio propust zakonodavca.

5. UMEMSTO ZAKLJUČKA

Za pravilno i pravično odlučivanje o zastarelosti potraživanja iz izvršne isprave neophodno je propisati odredbe o zastarelosti koje bi odgovarale osobenostima izvršnog postupka, jer odredbe ZOO ne predstavljaju jasan i precizan normativni okvir za odlučivanje o zastari u izvršnom postupku, odnosno radi se o jednom anahronom normativnom okviru. Krivica ili propust izvršnog poverioca ne može da predstavlja glavni pravni momenat prilikom odlučivanja o zastarelosti potraživanja iz izvršne isprave. Naime, jedno od glavnih načela izvršnog postupka jeste načelo oficijelnosti, a ovo načelo je doživelo puh zamah sa uvođenjem javnih izvršitelja. Veliki broj radnji koje su bile u dispoziciji izvršnih poverilaca sada te radnje, po službenoj dužnosti, obavljaju javni izvršitelji (oni predlažu novo javno nadmetanje za prodaju nepokretnosti, oni traže podatke o imovini izvršnog dužnika, oni komuniciraju sa državnim organima itd). Znatno je sužen broj radnji u dispoziciji izvršnih poverilaca, a samim tim je sužena mogućnost obustave izvršnog postupka zbog krivice izvršnih poverilaca. Čak i u onim situacijama u kojima su izvršni poverioci mogli da preuzmu određene radnje, a to nisu uradili što je dovelo do obustave izvršenja, mora se voditi računa o tome da li su te radnje po službenoj dužnosti mogli da preuzmu i javni izvršitelji (bez predloga poverilaca). Navedeno, takođe, po mom mišljenju, isključuje krivicu izvršnih poverilaca. Najbolji primer za to jeste ZIO iz 2011. godine²⁹ kojim je bilo propisano da je izvršni poverilac mogao posle bezuspešnog popisa pokretnih stvari predložiti da se ponovo sprovede popis, ali da je izvršitelj mogao da ponavlja popis i bez predloga izvršnog poverioca (čl. 91, st. 4). Zbog uvođenja javnih izvršitelja kao novu pravosudnu profesiju u naš pravni sistem, ni uporednopravna rešenja ne mogu biti od prevelike pomoći prilikom razmatranja pitanja ocene zastarelosti potraživanja u

29 Zakon o izvršenju i obezbeđenju, *Službeni glasnik RS*, br. 31/11, 99/11 – dr. zakon, 109/13 – US, 55/14 i 139/14.

izvršnom postupku, jer mnogi sistemi nisu uveli javne izvršitelje kao organ izvršnog postupka. Smatramo, takođe, da potraživanja osetljive grupe izvršnih poverilaca odnosno potraživanja koje su od izuzetnog egzistencijalnog značaja ne bi trebalo da podležu zastarelosti potraživanja u izvršnom postupku. Na primer, to su potraživanja naknade štete zbog narušenja zdravlja, novčane rente zbog potpune ili delimične nesposobnosti za rad i novčane rente za održavanje koje je izgubljeno usled smrti dužnika održavanja. U ovoj situaciji se može primeniti i sledeći pravni argument da potraživanje iz izvršne isprave, odnosno potraživanje koje je na konačan i autorativan način utvrđeno od strane državnog organa nema samo kvalitet običnog potraživanja već predstavlja i stavku koja ulazi u sastav imovine izvršnog poverioca (prema praksi ESLJP „imovina“ može biti postojeća imovina ili potraživanja koja su dovoljno utvrđena da mogu da se smatraju imovinom).

Besfort Ramadani, LL.M.

STATUTE OF LIMITATIONS ON CLAIMS ARISING FROM ENFORCEABLE INSTRUMENTS

Summary

The statute of limitations on claims represents a substantive legal institute governed by the Law of Obligations. It falls within the category of more complex legal issues, as it necessitates addressing a series of preliminary legal questions, such as the legal nature of the disputed claim, the commencement of the limitation period, its expiration, and other related matters. The aforementioned law, however, provides only general answers to these and similar questions.

The Supreme Court, as the highest judicial authority, has adopted a series of general legal positions and interpretations concerning the statute of limitations on claims. Nevertheless, these interpretations pertain solely to decisions on the statute of limitations within the framework of litigation proceedings. In contrast, the legal issue of the statute of limitations on claims arising from enforceable instruments, examined in enforcement proceedings, has remained largely overlooked.

The primary challenge lies in the provisions of the Law of Obligations, which are anachronistic when compared to the current

enforcement legislation. Specifically, the Law of Obligations dates back to 1978, whereas enforcement legislation has undergone multiple amendments since then. Consequently, there exists a linguistic and substantive inconsistency between the Law of Obligations and the Law on Enforcement and Security Interest with regard to the statute of limitations on claims.

Key words: *Statute of limitations on claims. – Executive document. – Executive creditor’s guilt. – Public executors. – Performing official duties.*

LITERATURA

- Bodiroga N., *Teorija izvršnog postupka*, Beograd, Beograd 2012.
Lando O., *Principles of European Contract Law*, III, The Hague 2003.
Kovačević Kuštrimović R., Lazić M., *Uvod u građansko pravo*, Niš 2008.
Rechberger H. W., Oberhammer P., *Exekutionsrecht*, Wien 2009.

Article history:

Received: 24. 9. 2024.

Accepted: 20. 11. 2024.