

## O ustavnosti nekih instituta Zakona o izvršenju i obezbjeđenju te Zakona o javnim izvršiteljima

Uvođenjem instituta javnih izvršitelja u pravni sistem Crne Gore 2011. godine donošenjem Zakona o izvršenju i obezbjeđenju te Zakona o javnim izvršiteljima izvršena je reforma crnogorskog izvršnopravnog i, zapravo tom reformom uslovljena, crnogorskog pravosudnog sistema. Tim je zakonima crnogorski zakonodavac određivanje i sprovođenje postupka izvršenja te sprovođenje obezbjeđenja u pravilu povjerio javnim izvršiteljima, prenoseći tako na njih određena javna ovlaštenja koja su do tada imali sudovi. Važeće zakonodavno uređenje postupka izvršenja i obezbjeđenja otvorilo je niz vrlo ozbiljnih pitanja o ustavnosti određenih rješenja prihvaćenih u Zakonu o izvršenju i obezbjeđenju i Zakonu o javnim izvršiteljima. Samim tim u radu se nastoji preispitati ustavnost nekih od niza instituta koji su uređeni ovim zakonima, bez pretenzija da su autori ove analize u pravu, ali i da su ti instituti jedini u vezi s kojima se pitanje njihove ustavnosti može postaviti. U tom smislu cilj je rada podstaći šire preispitivanje ustavnosti navedenih zakona i, svakako, navesti Ustavni sud da se o tome izjasni.

*Ključne riječi:* izvršni postupak, javni izvršitelj, pravo na pravično suđenje, pravo na pravni lijek

### Uvod

Donošenjem Zakona o izvršenju i obezbjeđenju (u daljem tekstu ZIO)<sup>1</sup> te Zakona o javnim izvršiteljima (u daljem tekstu ZJI),<sup>2</sup> crnogorski je zakonodavac dotadašnji model sudskog izvršenja<sup>3</sup> zamijenio sistemom u kojem je određivanje i sprovođenje izvršenja u

\* Profesor emeritus, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu. *e-mail:* mihajlo.dika@pravo.hr

\*\* Asistent u nastavi, Fakultet pravnih nauka, Univerzitet Donja Gorica, master prava. *e-mail:* ivana.martinovic@udg.edu.me

<sup>1</sup> Zakon o izvršenju i obezbjeđenju, „Službeni list CG“, br. 36/2011, 28/2014, 20/2015, 22/2017, 76/2017 — Odluka US CG i 25/2019.

<sup>2</sup> Zakon o javnim izvršiteljima, „Službeni list CG“, br. 61/2011, 22/2017 i 17/2019.

<sup>3</sup> O modelima izvršenja te njihovim prednostima i nedostacima *vidi:* A. Uzelac, *Improving Efficiency of Enforcement Proceedings Recommendation on Enforcement of the Council of Europe and its Relevance for Transition Countries*, pp. 10–13, [http://www.alanuzelac.from.hr/pubs/B20Tempus\\_improving\\_eff.pdf](http://www.alanuzelac.from.hr/pubs/B20Tempus_improving_eff.pdf), 01. 10. 2019.; T. Zoroska-Kamilovska, *Reforme sistema izvršenja u državama regiona — konceptualne sličnosti i razlike, kontroverze i dileme*, 450–466, <http://www.pravnifis.rs/Download/Zbornik-Harmonizacija/HGPV3.pdf>, 25. 10. 2019.

pravilu povjereno fizičkom licu s javnopravnim ovlaštenjima („organu“) koji nema svojstvo suda u domaćem pravnom poretku<sup>4</sup> — javnom izvršitelju.<sup>5</sup>

U crnogorskom pravu javni izvršitelj ima specifičan pravni položaj kao učeni pravnik koji uživa javno povjerenje te koji profesionalno vrši javnu službu. Tačnije, javni izvršitelj obavlja izvršiteljsku djelatnost kao javnu službu, samostalno, profesionalno i kao isključivo zanimanje, u skladu sa zakonom (čl. 2 ZJI-a). Javne izvršitelje imenuje ministar nadležan za poslove pravosuđa (čl. 12 ZJI-a), a nadzor nad zakonitošću njihovog rada vrši Ministarstvo (čl. 73 st. 1 ZJI-a).

Uvođenje instituta javnih izvršitelja u crnogorski pravni sistem zahtijevalo je uređenje čitavog niza pitanja koja se tiču njihovog pravnog položaja, organizacije i nadležnosti njihove službe, postupka izvršenja itd. Svako od tih pitanja, shodno svojoj složenosti i bitnosti, nameće potrebu detaljnog preispitivanja te samim tim svako može biti tema jedne posebne analize.

Neposredni predmet ovog rada, međutim, shodno njegovom naslovu, je preispitivanje ustavnosti nekih od niza instituta koji su uređeni ZIO-om i ZJI-om, između ostalih: pitanje da li je davanje ovlaštenja javnim izvršiteljima da u pravilu ne samo sprovode, već i da određuju izvršenje u skladu s Ustavom Crne Gore postavljenim granicama sudske funkcije u građanskopravnim stvarima; pitanje da li je u postupku izvršenja na adekvatan način osigurano pravo na pravično suđenje; pitanje je li u postupku izvršenja na pravi način osigurano

<sup>4</sup> Prema Zakonu o izvršnom postupku („Službeni list RCG“, br. 23/2004 od 5. 4. 2004, u daljem tekstu ZIP) koji je bio na snazi u Crnoj Gori sve do donošenja ZIO i ZIJ, izvršenje je određivao sudija, a određene izvršne radnje je sprovodio sudski izvršitelj. Tako je još uvijek u Republici Hrvatskoj (Ovršni zakon RH, NN 112/12, 25/13, 93/14, 55/16, 73/17). Taj model je bio prihvaćen i u jugoslovenskom Zakonu o izvršnom postupku iz 1978. godine („Sl. list SFRJ“, br. 20/78), i to na način koji je predviđao da je izvršni postupak sudski postupak, te da sud određuje i sprovodi izvršenje, kao i u austrijskom Exekutionsordnung iz 1896. (Gesetz über das Exekutions — und Sicherungsverfahren — Exekutionsordnung). Sistem prema kojemu javni izvršitelji, fizička lica s javnopravnim ovlaštenjima određuju i sprovode izvršenje, odgovara francuskom modelu koji svoje korijene ima u srednjevjekovnom francuskom pravu. U Republici Sloveniji sudovi određuju izvršenje, dok ga prinudno sprovode javni izvršitelji. (Zakon o izvršbi in zavarovanju, Uradni list RS, št. 3/07 — uradno prečišćeno besedilo, 93/07, 37/08 — ZST-1, 45/08 — ZArbit, 28/09, 51/10, 26/11, 17/13 — odl. US, 45/14 — odl. US, 53/14, 58/14 — odl. US, 54/15, 76/15 — odl. US, 11/18).

<sup>5</sup> Crnogorski zakonodavac je donoseći ZIO i ZJI, te uvodeći institut javnog izvršitelja u crnogorski pravosudni sistem, imao za cilj da poveća efikasnost građanskopravnog izvršenja u skladu sa zahtjevima EKLJP-a i njome zajamčenog prava na pravično suđenje, kao i sa smjernicama iz Recommendation Rec (2003)17 of the Committee of Ministers to member states on enforcement (adopted by the Committee of Ministers on 9 September 2003 at the 851st meeting of the Ministers' Deputies), iz koje proizilazi obaveza država članica Savjeta Evrope da obezbijede u razumnom roku efikasno i djelotvorno izvršenje sudskih odluka. [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805df135](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805df135), 1. 10. 2019.

pravo stranaka na pravne lijekove, u prvom redu na Ustavom zajamčeno pravo na (potpuni) pravni lijek, posebno u vezi s načinom na koji je uređena kontrola rada javnih izvršitelja u pojedinim predmetima; pitanje da li je isključivanje revizije u postupku izvršenja i postupku osiguranja u skladu s Ustavom postuliranom funkcijom Vrhovnog suda Crne Gore; pitanje jesu li u skladu s Ustavom odredbe prema kojima javni izvršitelji mogu ući u stan ili poslovne prostorije izvršnog dužnika na osnovu svojih rješenja o izvršenju i obaviti njihovo pretraživanje; pitanje da li je isključivanje odgovornosti Crne Gore za štetu koju počinje javni izvršitelji u obavljanju svoje službe u skladu s Ustavom.

U radu se nastoji odgovoriti na naznačena pitanja. Pritom se, ipak, uvodno, posebna pažnja posvećuje pitanju da li u Ustavu postoji osnov i pokriće za to da se određeni prerogativi sudske vlasti, koju po Ustavu obavljanju sudovi (čl. 118–128), Zakonom o izvršenju i obezbjeđenju prenesu na javne izvršitelje, pitanju čije rješenje zavisi od odgovora na prethodno „teško“ teorijsko ustavnopravno pitanje što čini bit sudske funkcije i koji se njeni atributi mogu povjeriti drugim organima, odnosno licima s javnim ovlaštenjima, uključujući i javne izvršitelje.

## *1. O ustavnosti zakonskih rješenja kojima je određivanje i sprovođenje izvršenja povjereno javnim izvršiteljima*

### *1.1. Postavljanje problema*

Prvo pitanje koje se otvara prilikom analiziranja ZIO-a jeste pitanje ustavnosti rješenja kojim je određivanje i sprovođenje izvršenja te sprovođenje obezbjeđenja povjereno javnim izvršiteljima.

Prema čl. 3 ZIO-a, za odlučivanje u postupku izvršenja i sprovođenja izvršenja nadležan je u pravilu javni izvršitelj. Sud je samo izuzetno nadležan za određivanje i sprovođenje izvršenja, i to na osnovu sudskih odluka radi predaje i oduzimanja djeteta, radi vraćanja zaposlenog na rad te sudskih odluka po kojima je izvršni dužnik dužan da učini određenu radnju koju umjesto njega, po zakonu ili pravnom poslu, ne može da učini drugo lice (čl. 4 ZIO-a). U svim drugim slučajevima, u kojima nije predviđena isključiva nadležnost suda, nadležan je javni izvršitelj. Sljedstveno tome, u crnogorskom pravu je na javne izvršitelje prenijeto javno ovlaštenje suda da u izvršnom postupku određuju i sprovode izvršenje, zapravo ovlaštenje da odlučuju — „sude“ o osnovanosti zahtjeva za izvršenje sadržanog u prijedlogu za izvršenje.<sup>6</sup> Tačnije, javni izvršitelji su ti koji, po pravilu, donose odlu-

<sup>6</sup> Iako to ne proizlazi određeno iz samog ZIO-a, potrebno je i u izvršnom postupku, analogno kao što se u parničnom postupku razlikuje između tužbe kao formalnog akta, podneska i tužbenog zahtjeva (petita) kao prijedloga izreke odluke čije se donošenje traži, razlikovati između prijedloga za izvršenje kao formalnog akta kojim se pokreće izvršni postupak i u kojem se ističe zahtjev za

ku kojom potpuno ili djelimično usvajaju prijedlog za izvršenje, odnosno odluku kojom potpuno ili djelimično prijedlog odbacuju ili odbijaju (čl. 40, 41 i 42 ZIO-a). U tom su smislu javni izvršitelji opšte stvarno nadležni „organi“ u prvostepenom izvršnom postupku.

Izloženo zakonsko rješenje moglo bi biti sporno sa više aspekata. Na prvom mjestu, moglo bi se postaviti pitanje ima li uporišta u Ustavu,<sup>7</sup> kojim je predviđeno da sudsku vlast obavljaju sudovi (čl. 118–128 UCG-a). Ustav je izričit u pogledu ovog pitanja i ne ostavlja prostor za šire tumačenje datog rješenja, te samim tim ne ostavlja ni mogućnost da sudsku vlast obavljaju organi (lica) koja nemaju svojstvo suda u domaćem pravnom poretku.

## 1.2. Sadržaj funkcije suđenja u građanskopravnim stvarima

Sljedstveno prethodno *supra ad* 2.1. navedenom, osnovno startno prethodno pitanje od kog bi trebalo krenuti u analizi problema ustavnosti zakonskog rješenja kojim je javnim izvršiteljima povjerena „opšta stvarna nadležnost“ u izvršnom postupku jeste pitanje što čini sadržaj suđenja u građanskopravnim stvarima — je li ta funkcija deklaratorna u smislu da se prilikom pružanja kondemnatorne pravne zaštite dovršava utvrđivanjem obaveze i izricanjem apstraktnog naloga da se ona ispuni,<sup>8</sup> ili, po uzoru na odluke u krivičnim stvarima, obuhvata i individualizaciju sankcije kao mjere prinude koja bi se u građanskim pravnim stvarima sprovodila donošenjem rješenja o izvršenju u kojem se određuju sredstva izvršenja primjenom kojih se ono što je dosuđeno prinudno ostvaruje.<sup>9</sup> S tim je povezano i pitanje sankcija u građanskopravnom smislu kao onih krajnjih negativnih posljedica koje će pogoditi onoga ko ne ispuni svoju obavezu, zapravo pitanje je li to primjena sredstva izvršenja u izvršnom postupku. Od odgovora na postavljena pitanja zavisio bi i odgovor na pitanje mogu li samo sudovi određivati izvršenje ili bi ga mogli određivati i javni izvršitelji, odnosno ako bi samo sudovi mogli određivati izvršenje, mogu li ga javni izvršitelji sprovoditi.

Dakle, odgovor na pitanje o ustavnosti problematizovanog zakonskog rješenja uslovljen je odgovorom na prethodno načelno pitanje gdje prestaje sudska funkcija kod suđenja u građanskopravnim stvarima. Tačnije, zavisi od odgovora na pitanje je li bit te funkcije u deklaraciji

---

izvršenje (izvršni zahtjev, petit) o čijoj osnovanosti treba odlučiti u izreci rješenja čije se donošenje traži prijedlogom za izvršenje.

<sup>7</sup> Ustav Crne Gore, „Službeni list CG“, br. 1/2007 od 25. 10. 2007. godine. Viđi: Amandmane I do XVI — 38/2013–1; UCG.

<sup>8</sup> Odluke (presude i rješenja) donesene u građanskim sudskim postupcima koje mogu biti osnov za prinudno izvršenje su tzv. kondemnatorne odluke, odluke koje sadrže osudu (nalog) suda tuženom da nešto učini (najčešće da plati neki iznos novca), da nešto propusti ili da nešto trpi. Takve odluke impliciraju utvrđenje postojanja potraživanja na odgovarajuću činidbu.

<sup>9</sup> O pravnoj prirodi pravosudnog akta više: M. Dika, *Osvrt na četiri koncepcije o pravnoj prirodi pravosudnog akta* (Duguít, Kelsen, Krbeć, Lukić), Arhiv za pravne i društvene nauke, 1–2/89, 29–59.

prava (potraživanja) ili obuhvata i individualizaciju sankcije koja će pogoditi onoga ko je prekršio svoju pravnu obavezu. Dok se u krivičnim stvarima, kako je to rečeno, sankcija kao kazna precizira u presudi, u građanskim se sankcija (kao mjera prinude koju treba primijeniti: oduzimanje dijelova imovine /u pravilu/ radi njihovog unovčenja, prinudno iseljenje, izricanje novčane kazne itd.) individualizuje tek u rješenju o izvršenju — tek se u tom aktu preciziraju mjere prinude primjenom kojih će se otkloniti protivpravno stanje do kojeg je došlo povredom prava.

Ako se pretpostavi da je bit pravosudne funkcije u deklaraciji prava, da se time završava sudska funkcija kod suđenja u građanskim stvarima, rješenje dato u ZIO-u je ustavno, jer bi se u tom slučaju smatralo da je sudska funkcija prestala u konkretnoj građanskoj stvari okončanjem parničnog ili drugog kognicijskog postupka, npr. vanparničnog. Međutim, ako se pođe od činjenice da se u parničnom ili kojem drugom građanskom kognicijskom postupku donose odluke kojima se samo izriču nalozi pasivnoj stranci da u određenom roku ispuni ono za što je utvrđeno da duguje, uz impliciranu apstraktnu prijetnju da će se inače protiv nje odrediti i sprovesti izvršenje, te da se prinudne mjere (sankcije) koje će se primijeniti protiv tuženog radi ostvarenja tog naloga određuju (individualizuju) tek u rješenju o izvršenju, na osnovu kojega se izvršenje sprovodi, trebalo bi zastupati stav da se u građanskim stvarima sankcija kao mjera prinude individualizuje tek u izvršnom postupku donošenjem rješenja o izvršenju, zbog čega bi i donošenje tog rješenja imalo značenje akta suđenja. Prema ovom stavu u građanskim bi stvarima sudska funkcija završavala tek u izvršnom postupku donošenjem rješenja o izvršenju kojim bi se individualizovala sankcija kao mjera prinude protiv dužnika, čijim će se sprovođenjem otkloniti postojeće protivpravno stanje, dok bi sprovođenje samog izvršenja, analogno kao i izvršenje izrečene krivične sankcije, spadalo u zonu administrativne funkcije. Ako se prihvati drugo navedeno tumačenje, bilo bi moguće zaključiti da nije u skladu sa Ustavom zakonodavno rješenje prema kojemu su javni izvršitelji ovlašćeni ne samo sprovoditi, već i određivati izvršenje; zaključiti da je crnogorski zakonodavac prenoseći na javne izvršitelje i određivanje izvršenja, bez uporišta u Ustavu, povjerio javnim izvršiteljima obavljanje dijela sudske funkcije, dijela te funkcije koji se sastoji u individualizaciji sankcije kao mjere prinude koja će pogoditi onoga koji je stvorio određeno protivpravno stanje.<sup>10</sup> Izloženi izvod uslovljen je, treba ponovo istaknuti, rješenjem prethodnog načelnog pitanja o granicama sudske nadležnosti i funkcije u izvršnom postupku u svijetlu stava da sudska funkcija ne prestaje donošenjem kondemnatorne odluke u kognicijskom postupku već individualizacijom sredstava (i predmeta) izvršenja u rješenju o izvršenju kao specifičnih građanskopravnih sankcija. O rješenju navedenog zavisice i odgovor na pitanje smiju li

<sup>10</sup> Upravo je stoga, treba uzeti, slovenački zakonodavac određivanje izvršenja zadržao u nadležnosti sudova, dok je samo sprovođenje izvršenja povjerio javnim izvršiteljima.



javni izvršitelji određivati izvršenje s obzirom na to da je suđenje Ustavom povjereno samo sudovima, odgovor koji je hipotetički uslovljen pravilnošću teze da je bit sudske funkcije u individualizaciji sankcije, kako krivičnopravne tako i građanskopravne, u pojedinim slučajevima. Zbog toga, razvijajući tezu da se sankcija (u Kelsenijanskom<sup>11</sup> smislu) kao mjera prinude u građanskopravnim stvarima individualizuje tek u rješenju kojim se određuje izvršenje, i to zato što su upravo sredstva izvršenja sredstva prinude koja se primjenjuju prema onima koji su prekršili svoju obavezu i da je njihova svrha otklanjanje protivpravnog stanja, u čemu se očituje reparacijska i tek posredno preventivna funkcija izvršenja, moguće je utvrditi da je problematizovano rješenje ZIO-a ustavnopravno sporno, štoviše da nije u skladu sa Ustavom Crne Gore. Upravo se stoga čini da bi u skladu s ustavnopravno utvrđenom pozicijom sudske vlasti bilo zakonodavno rješenje prema kojem bi nadležnost za odlučivanje u postupku izvršenja, zapravo za određivanje izvršenja pripadala sudu, dok bi nadležnost za sprovođenje izvršenja u skladu sa rješenjem kojim je ono određeno, mogla biti povjerena i javnim izvršiteljima kao posebnim „organima“ pravosudne organizacije u širem smislu.<sup>12</sup> Sve to, naravno, uz uslov da bude obezbijeden adekvatan sistem sudske kontrole sprovođenja izvršenja. Na ovaj način bi se, s jedne strane, doprinijelo ostvarivanju prava na pristup sudu, prava na sudsku zaštitu u izvršnom postupku, te ostvarivanju prava na suđenje u razumnom roku, dok bi se, s druge strane, povezano s tim, doprinijelo povećanju efikasnosti građanskopravnog izvršenja i, što je takođe važno, u krajnjoj liniji, rasterećenju sudova.<sup>13</sup>

### 1.3. Evropska konvencija i Ustav Crne Gore

Jedno od osnovnih prava zagarantovanih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama iz 1950. (u daljem tekstu Konvencija; EKLJP) jeste pravo na pravično suđenje, tj. pravo koje je

<sup>11</sup> O pojmu sankcije, H. Kelsen, *Opšta teorija prava i države*, Beograd, 1951, str. 139. i slj.

<sup>12</sup> „Konstatacija da se građanskopravne sankcije kao mjere prisile individualiziraju tek u rješenju o ovrsi imala bi svoje posebno značenje u određivanju granica tzv. pravosudne (jurisdikcijske, *ius dicere*) funkcije. Ako je bit pravosudne funkcije individualizacija sankcije kao mjere prisile, tada se ta funkcija okončava individualizacijom sredstva ovrhe u rješenju o ovrsi; ona bi, dakle, pored kognicijskoga postupka obuhvaćala u ovršnom postupku još i stadij određivanja ovrhe. Stadij provedbe ovrhe bio bi izvan granica pravosudne funkcije — bila bi nepravosudna djelatnost suda.“ Cf. M. Dika, *Građansko ovršno pravo*, I., *Opće građansko ovršno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2007, str. 20. „Pojam pravosudne funkcije (franc. *fonction juridictionnel*) treba razlikovati od pojma sudbene funkcije (franc. *fonction judiciaire*). U okviru sudbene funkcije sudovi obavljaju poslove koji su im stavljeni u nadležnost, neovisno o tome sastoji li se ona u individualizaciji pravne norme kojom se izriče sankcija“. Cf. *Ibid.*, str. 20, fn.

<sup>13</sup> Stavovi koji se o ovom pitanju zauzimaju na komparativnom planu uslovljeni su uglavnom pravnom tradicijom, kao što je to npr. ona koju baštine zemlje koje su izravno ili posredno preuzele francuski izvršnopravni model, koji svoje porijeklo vuče zapravo iz Srednjeg vijeka.

obuhvaćeno širim pravom svakog subjekta da o njegovim pravima i obavezama građanskopravne prirode odlučuje zakonom ustanovljeni, nezavisan i nepristrasan sud pravično i u razumnom roku (čl. 6 st. 1 EKLJP-a). Posmatrano sa aspekta građanskog parničnog postupka ovo pravo zahtijeva da se stranama omogući pravo na slobodan pristup sudu, pravo na ravnopravnost i procesnu ravnotežu stranaka, te pravo na kontradiktorno raspravljanje.<sup>14</sup> Posmatrano s aspekta izvršnog postupka,<sup>15</sup> pravo o kojem je riječ očituje se kao pravo stanke da pravosnažnu i izvršnu odluku u razumnom roku i efikasno izvrši zakonom ustanovljeni, nepristrasan i nezavitan sud, zapravo da takav sud u tom roku odredi njeno izvršenje.

Prema „stalnoj praksi suda u Strazburu, čl. 6 st. 1 EKLJP-a se primjenjuje samo na one postupke u kojima se odlučuje o pravima i obavezama o kojima postoji spor<sup>16</sup> koji je građanske prirode.“<sup>17</sup> Tačnije, pravo na pristup sudu ticao bi se samo područja postojanja spora o pravima i obavezama građanskopravne prirode.<sup>18</sup> Samim tim, kako se u izvršnom postupku ne utvrđuje sadržaj građanskih prava i obaveza, već se samo ista prinudno ostvaruju, za poštovanje čl. 6(1) EKLJP-a ne bi bilo nužno da sudovi budu stvarno nadležni za određivanje izvršenja, već bi ista mogla biti povjerena javnim izvršiteljima. U skladu sa ovim, kao rezultat prethodno navedene prakse Evropskog suda za ljudska prava, u teoriji postoji i šire tumačenje čl. 6(1) Konvencije u pogledu njene primjene na izvršni postupak, i to

<sup>14</sup> *Vidi*: S. Triva, M. Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2004, str. 147. i slj.

<sup>15</sup> Evropski sud priznaje pravo na pravično suđenje i u izvršnom postupku. Sud stoji na stanovištu da se svima garantuje pravo na suđenje u razumnom roku, te pravo na efikasno izvršenje sudskih odluka. Tačnije, da je pravo na efikasno izvršenje sudskih odluka postalo dio prava na pravično suđenje, prava na suđenje u razumnom roku, te u vezi sa tim da se izvršenje odluke Suda treba smatrati sastavnim dijelom postupka u smislu člana 6 EKLJP. *Vidi*, prije svih, *Case of Hornsby v. Greece*, Application no. 18357/91, Judgment, Strasbourg, 19. 03. 1997.

<sup>16</sup> Pravo na sud garantuje se u svim slučajevima u kojima se radi o odlučivanju o spornim pravima i obavezama građanske naravi. Na ovom mjestu se ne pravi razlika između situacija kada je riječ o privatnopravnim zahtjevima ili zahtjevima u odnosu na državu i tijela vlasti. Više o pravu na pristup sudu u duhu prava na pravično suđenje: A. Uzelac, *Pravo na pravično suđenje u građanskim predmetima: Nova praksa Evropskoga suda za ljudska prava i njen utjecaj na hrvatsko pravo i praksu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 60 No. 1, 2010, str. 107–109.

<sup>17</sup> A. Jakšić, *Evropska konvencija o ljudskim pravima, komentar*, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd 2006, 162.

<sup>18</sup> Prema EKLJP-u, da bi se ostvarilo pravo koje proizilazi iz čl. 6 st. 1 — pravo na sud, tj. pravo na sudsku zaštitu u građanskopravnim stvarima, potrebno je da se ostvari bar jedan od dva kriterijuma, dakle bilo da sud pruža sve garancije iz člana 6(1), ili ako to nije slučaj, da odluke tijela koja ne ispunjavaju uslove koji s tiču „nepristranog i nezavisnog tribunala“ budu podvrgnute naknadnoj sudskoj kontroli koja obezbjeđuje uživanje svih garancija iz čl. 6(1). *Vidi*: *Le Compte, Van Leuven i De Meyere protiv Belgije*, 6878/75 i 7238/75, presuda od 23. juna 1981.

u smislu da Konvencijom zagantovano pravo na pravično suđenje u izvršnom postupku zahtijeva efikasno i u razumnom roku izvršenje pravosnažne i izvršne odluke, ali ne i to da samo izvršenje bude u nadležnosti suda. Ovakvo mišljenje se argumentuje činjenicom da se u izvršnom postupku po pravilu ne raspravlja i ne odlučuje o sadržini spornih prava i obaveza građanskopravne prirode, već da se ista samo prinudno ostvaruju.<sup>19</sup>

Međutim, za određivanje granica sudske vlasti, sudske funkcije u određenom pravnom poretku nijesu mjerodavni samo kriterijumi koje postavlja EKLJP. Tom su Konvencijom postavljeni zahtjevi ispod kojih se u uređenju granica sudske vlasti ne smije ići. Ustavima pojedinih zemalja mogu se, međutim, postaviti i viši zahtjevi. U tom smislu, ako je UCG-om predviđeno da sudsku vlast vrše sudovi, tada se s aspekta crnogorskog pravnog poretka sasvim legitimno može postaviti pitanje u čemu se sastoji sudska funkcija u građanskim stvarima — samo u utvrđivanju prava koje treba namiriti (deklaratorna funkcija) ili i u individualizovanju građanskopravne sankcije kao i u krivičnom postupku (funkcija individualizovanja sankcije). Ako se prihvati ovaj drugi stav, sudska funkcija u građanskopravnim stvarima ne bi se iscrpljivala u deklarisanju prava koje treba namiriti, dakle u donošenju kondemnatorne odluke, već i u individualizovanju sankcije — sredstava izvršenja. Samim tim sudska bi funkcija obuhvatala i dionicu postupka izvršenja u kojemu se određuje izvršenje.

Iako je tačno da se u izvršnom postupku pokrenutom po osnovu izvršne isprave po pravilu ne utvrđuje postojanje prava i obaveza niti rješava pitanje njihove sadržine, u tom se postupku ipak individualizuje sankcija čijim će se spovođenjem otkloniti utvrđeno protivpravno stanje. Kad se govori o izvršnom postupku, govori se po pravilu o svojevrsnom nastavku parničnog i drugih kognicijskih postupaka u kojem se konačno otklanja postojeće protivpravno stanje nastalo povredom nekog subjektivnog građanskog prava utvrđenog u prethodnom parničnom ili kojem drugom kognicijskom postupku. Budući da se u odluci koja se donosi u kognicijskom postupku samo nalaže pasivnoj stranci da ispuni ono za što je utvrđeno da je dužna ispuniti prema sadržaju građanskopravnog odnosa (kondemnacija), potrebno je u izvršnom postupku odrediti kojim će se od zakonski predviđenih sredstava izvršenja i, eventualno, na kojim predmetima izvršenja (pokušati) prinudno ostvariti ispunjenje onoga što je toj stranci naređeno. Zato je izvršni postupak posebna vrsta građanskog sudskog postupka u kom se konačno precizira sankcija kao mjera prinude kojom će se otkloniti postojeće protivpravno stanje, odnosno u kom se individualizuju sredstva kojima će se i predmet na kojem će se određena prava ostvariti, obaveze izvršiti.

<sup>19</sup> T. Zoroska-Kamilovska, 453–456.



#### 1.4. Problem izvršenja na osnovu vjerodostojne isprave

Ako se čak i zauzme stav da je povjeravanje kako određivanja tako i sprovođenja izvršenja javnim izvršiteljima u skladu sa čl. 6 st. 1 Konvencije, pa i sa UCG-om, taj bi se stav mogao odnositi samo na izvršni postupak koji je pokrenut po osnovu izvršne isprave, s time da bi i u tom slučaju bilo nužno omogućiti naknadnu sudsku kontrolu odluka javnih izvršitelja. Zahtjev o nužnosti osiguranja takve kontrole proizilazi iz činjenice da će čl. 6 st. 1 Konvencije biti ispoštovan, kako je to već rečeno, ako se ispuni jedan od dva alternativno postavljena uslova, dakle, ili da sudovi u izvršnom postupku pružaju sve garancije koje proizilaze iz čl. 6 st. 1 EKLJP, ili da, ako to nije bio slučaj, sve odluke koje u prvom stepenu donese nesudski organ budu podvrgnute sudskoj kontroli pune jurisdikcije, koja omogućava ostvarivanje svih garancija iz čl. 6 Konvencije. Tačnije, ovdje bi se zahtijevalo da svakako posljednju riječ u izvršnom postupku, pokrenutom po osnovu izvršne isprave, imaju sudovi kao organi koji u svom radu postupaju u skladu sa svim zahtjevima koji proizilaze iz Konvencijom zagaranovanog prava na pravično suđenje.

Međutim, imajući u vidu da se izvršni postupak može pokrenuti ne samo na osnovu izvršne,<sup>20</sup> već i vjerodostojne isprave, nužno je različito tretirati određivanje izvršenja na osnovu te dvije vrste isprava, uz napomenu da bi se izloženo šire tumačenje čl. 6 st. 1 Konvencije moglo uvažiti samo u odnosu na postupak koji se pokreće po osnovu izvršne isprave. Naime, u izvršnom postupku pokrenutom vjerodostojnom ispravom javni izvršitelj, donoseći rješenje o izvršenju, ne individualizuje samo sankciju kojom će se otkloniti protivpravno stanje, ne određuje samo izvršenje u užem smislu, već prethodno odlučuje i o osnovanosti određenog kondemnatornog zahtjeva sadržanog u prijedlogu za izvršenje, te samim tim odlučuje (sudi) i o postojanju i sadržini prava ili obaveze (v. *infra ad* 5.1.2). Zato se prethodno navedeni argumenti kojima se opravdava šire tumačenje čl. 6 st. 1 EKLJP ne bi mogli uvažiti i kad je u pitanju izvršenje na osnovu vjerodostojne isprave, jer u izvršnom postupku pokrenutom po osnovu takve isprave javni izvršitelj kao „organ“ koji nema svojstva suda u domaćem pravnom poretku, donosi odluku o postojanju i sadržini prava i obaveza stranaka koje učestvuju u postupku pred njime, sudi, što znači da obavlja sudsku vlast. Sljedstveno tome, zakonsko rješenje kojim se izvršenje na osnovu vjerodostojne isprave povjerava javnim izvršiteljima treba odvojeno razmatrati od zakonskog rješenja kojim se javnim izvršiteljima povjerava izvršenje na temelju

<sup>20</sup> Prema članu 18 ZIO-a, izvršne isprave su izvršna sudska odluka i sudsko poravnanje; odluka i poravnanje koji su kao izvršne isprave propisani posebnim zakonom; ugovor o hipoteci, odnosno založna izjava sačinjena saglasno propisima kojima se uređuje hipoteka; notarski akt koji predstavlja izvršnu ispravu u skladu sa zakonom i strani notarski akt ako sadrži sve elemente neophodne za izvršenje, u skladu sa zakonom i smatra se izvršnom ispravom u zemlji porijekla; druga isprava koja je zakonom određena kao izvršna isprava.

izvršne isprave. Naime, u prvom od navedenih postupaka javni izvršitelj donosi rješenje koje se sastoji iz dva dijela — prvog koji ima značenje kondemnatorne odluke, svojevrsnog platnog naloga, i drugog koje ima značenje odluke kojom se na osnovu tog platnog naloga uslovno određuje izvršenje (v. *infra ad* 5.1.2). Zato, čak i kad bi se uzelo da određivanje izvršenja kao individualizacije sredstva i predmeta izvršenja ne spada u suđenje, da suđenje u građanskim stvarima završava donošenjem kondemnatorne odluke, utvrđenjem obaveze i izricanjem apstraktnog naloga na njeno ispunjenje, kod rješenja o izvršenju na temelju vjerodostojne isprave postavlja se pitanje mogu li javni izvršitelji izdavati platne naloge kao svojevrsne kondemnacije i time suprotno Ustavu obavljati funkciju suđenja u građanskopravnim stvarima (v. *infra ad* 5. 4).

Upravo stoga bilo bi potrebno napraviti razliku između rješenja crnogorskog zakonodavca prema kojem je određenje i sprovođenje izvršenja po osnovu izvršne isprave u nadležnosti javnih izvršitelja od onog prema kojem je određenje i sprovođenje izvršenja na osnovu vjerodostojne isprave takođe povjereno javnim izvršiteljima. Tačnije, trebalo bi zapravo problematizovati ovlašćenje javnih izvršitelja da izdaju rješenja o izvršenju na temelju vjerodostojne isprave koja sadrži i platni nalog, koji je nesumnjivo odluka kondemnatornog karaktera, emanacija jurisdikcijske vlasti.

#### *1.5. Zaključno o nadležnosti javnih izvršitelja da određuju izvršenje na osnovu izvršne isprave i na osnovu vjerodostojne isprave*

Na osnovu izloženog moglo bi se u pogledu ZIO-om utvrđene nadležnosti javnih izvršitelja da određuju izvršenje na osnovu izvršne isprave, polazeći od:

1. pravno-političkih razloga zbog kojih je institut javnog izvršitelja uveden u crnogorski pravni poredak, razloga koji se tiču rasterećenja sudova te ubrzavanja građanskog sudskog postupka i time stvaranja što potpunijih uslova u praksi za ostvarenje poštovanja prava na pravično suđenje i prava na suđenje u razumnom roku, kao i za efikasno sprovođenje građanskih sudskih postupaka bez odugovlačenja,<sup>21</sup> zapravo za ostvarivanje što potpunije pravne zaštite, te od

2. Ustavom i Konvencijom zagarantovanog prava svakog subjekta na sudsku zaštitu, odnosno da o njegovom pravu ili pravom priznatom interesu, i njegovim obavezama pravično i u razumnom roku odlučuje zakonom ustanovljeni, nezavisan i nepristrasan sud,

<sup>21</sup> Nužnost iznalaženja rješenja kojim će se obezbijediti ostvarenje poštovanja prava na suđenje u razumnom roku i garancija okončanja građanskog sudskog postupka efikasno i bez odugovlačenja, nastalo je kao rezultat činjenice da je u praksi Evropskog suda povreda prava na suđenje u razumnom roku najčešća povreda i u odnosu na prava zajamčena čl. 6. Evropske konvencije i u odnosu na prava zaštićena Konvencijom uopšte. Tačnije, na ovu povredu se odnosi čak preko polovine donesenih presuda. A. Uzelac (2010), str. 113.

zaključiti da bi Ustavom impostiranoj poziciji sudske vlasti odgovaralo zakonodavno rješenje prema kojem bi određenje izvršenja bilo u nadležnosti suda, dok bi nadležnost za sprovođenje izvršenja moglo biti povjereno i javnim izvršiteljima, osim u slučajevima kada bi ono bilo u isključivoj nadležnosti suda.<sup>22</sup> U svakom slučaju, trebalo bi da ovakvo zakonodavno rješenje prate odredbe kojima bi se obezbjeđivala adekvatna kontrola rada javnih izvršitelja u postupku sprovođenja izvršenja, te ostavljala mogućnost strankama da radi rješavanja sporova o postojanju potraživanja koji bi se mogli javiti u tom postupku potraže odgovarajuću sudsku zaštitu.

Kad je riječ o nadležnosti javnih izvršitelja da određuju izvršenje na osnovu vjerodostojne isprave, mogao bi se na osnovu *supra ad 2. 1. do 2. 4.* izloženog, zauzeti stav da javni izvršitelji ne bi smjeli biti nadležni određivati takvo izvršenje, posebno ne uz uslove koji su *de lege lata* postavljeni za određivanje i sprovođenje tog izvršenja (v. *infra ad 5*).

## 2. O ustavnosti člana 50 ZIO-a o razlozima za prigovor protiv rješenja o izvršenju na osnovu izvršne isprave

### 2.1. Prigovor protiv rješenja o izvršenju na osnovu izvršne isprave kao jedini pravni lijek protiv tog rješenja

Protiv rješenja o izvršenju na osnovu izvršne isprave dopušten je samo prigovor kao remonstrativno-devolutivni pravni lijek, odnosno samo kao devolutivni pravni lijek. Naime, protiv rješenja (uopšte, a ne samo protiv rješenja o izvršenju) u postupku izvršenja i u postupku obezbjeđenja može se izjaviti (samo) prigovor u skladu sa ZIO-om (čl. 8 st. 1 ZIO-a), dok u tim postupcima revizija i ponavljanje postupka nijesu dozvoljeni (čl. 36 ZIO-a).

Protiv zaključka prigovor (a time ni bilo koji drugi pravni lijek) nije dopušten (čl. 8 st. 2 ZIO-a).

O prigovoru na rješenje o izvršenju na osnovu izvršne isprave te na rješenje o odbacivanju, odnosno odbijanju prijedloga za izvršenje na osnovu takve isprave koje u prvom stepenu donese sud — u drugom stepenu odlučuje vijeće istog suda (čl. 48 st. 1 ZIO-a). O prigovoru na rješenje o izvršenju na osnovu izvršne isprave i rješenje o odbacivanju, odnosno odbijanju prijedloga za izvršenje na osnovu izvršne isprave koje donese javni izvršitelj — u drugom stepenu odlučuje sudija pojedinac suda za čije je područje javni izvršitelj imenovan (čl. 48 st. 2 ZIO-a). O prigovoru na rješenje koje je u postupku sprovođenja izvršenja donio javni izvršitelj, u drugom stepenu odlučuje vijeće suda za čije je područje javni izvršitelj imenovan (čl. 48 st. 4 ZIO-a).

Zato što je prigovor predviđen kao jedini pravni lijek protiv rješenja u postupku izvršenja i obezbjeđenja (*arg. iz čl. 8 ZIO-a*), ali i

<sup>22</sup> Pledira se zapravo za model koji je prihvaćen u slovenačkom pravu.

zato što je protiv nekih rješenja o izvršenju dopušten prigovor o kojemu se može remonstrativno i devolutivno odlučivati, a protiv nekih samo devolutivno, pri čemu se protiv rješenja kojim je remonstrativno odlučeno o prigovoru može izjaviti samo devolutivni prigovor (v. *infra ad* 3.2), treba zaključiti da je time u postupku izvršenja i obezbjeđenja isključena žalba kao devolutivni pravni lijek protiv prvostepenih rješenja, pa se zbog toga u izvršnom postupku ne primjenjuju shodno odredbe Zakona o parničnom postupku<sup>23</sup> (u daljem tekstu: ZPP) o tom pravnom lijeku (čl. 14 ZIO-a). Naime, dozvoljenost jednog jedinog pravnog lijeka koji ima (i) funkciju devolutivnog pravnog lijeka, isključuje dozvoljenost drugog takvog devolutivnog lijeka.

Inače u postupku izvršenja i obezbjeđenja u pravnim stvarima za koje je predviđena nadležnost suda postupak izvršenja i postupak obezbjeđenja u prvom stepenu vodi i odluke donosi sudija pojedinac, dok u ostalim stvarima odluke u prvom stepenu donosi javni izvršitelj (čl. 3 i čl. 5 ZIO-a).

## 2.2. Odlučivanje o prigovoru

### 2.2.1. Remonstrativno-devolutivno odlučivanje o prigovoru

O prigovoru na rješenja iz nadležnosti suda, dakle o prigovorima na rješenje o izvršenju, kao i o prigovoru na rješenje o odbacivanju, odnosno odbijanju predloga koje je donio sud na osnovu izvršne isprave, izuzetno može da odluči u prvom stepenu sudija pojedinac, u roku od pet dana (čl. 54 st. 1 ZIO-a) (remonstrativno odlučivanje), s time da je dužan spise dostaviti vijeću istog suda ako ocijeni da prigovor nije osnovan (čl. 54 st. 2 ZIO-a) (koje će odlučiti u drugom stepenu).

Ako ocijeni da je prigovor izvršnog dužnika osnovan, sudija koji je donio rješenje o izvršenju prigovor može usvojiti, ukinuti rješenje o izvršenju, obustaviti izvršenje u cjelini ili djelimično i ukinuti sprovedene radnje (čl. 56 st. 1 ZIO-a) (remonstrativno odlučivanje). Kad ocijeni da je prigovor izvršnog povjerioca osnovan, sudija koji je odlučivao u prvom stepenu prigovor može usvojiti, ukinuti rješenje i ponovo odlučiti o prijedlogu, odnosno troškovima postupka (čl. 56 st. 2 ZIO-a) (remonstrativno odlučivanje). Protiv navedenih remonstrativnih rješenja može se izjaviti prigovor vijeću tog suda u roku od pet dana (prigovor kao devolutivni pravni lijek).

Iz navedenih odredaba proizlazi da je remonstrativno-devolutivno odlučivanje moguće u povodu rješenja koje je donio sudija u postupcima sudskog izvršenja. Međutim, o prigovoru protiv rješenja o izvršenju na osnovu izvršne isprave koje je donio javni izvršitelj uvijek se odlučuje devolutivno jer javni izvršitelj nije ovlašćen remonstrativno

<sup>23</sup> Zakon o parničnom postupku, „Službeni list RCG“, br. 22/2004, 28/2005 — Odluka US RCG, 76/2006 i „Službeni list CG“, br. 47/2015 — drugi zakon, 48/2015 (čl. 84 i 85 nijesu u prečišćenom tekstu), 51/2017, 75/2017 — Odluka US CG, 62/2018 — Odluka US CG, 19/2019 — Odluka US CG, 34/2019 i 42/2019 — ispravka.

odlučivati o pravnom lijeku protiv vlastite odluke. O tom prigovoru definitivno u drugom stepenu odlučuje sudija pojedinac protiv čijeg rješenja nije dozvoljen nikakav drugi pravni lijek. (*Arg. a contrario* iz čl. 54 i 56 ZIO-a)

### 2.2.2. Odlučivanje o prigovoru u drugom stepenu

Sudija pojedinac (u povodu prigovora protiv rješenja javnog izvršitelja), odnosno vijeće suda će u drugom stepenu odbaciti neblagovremen, nepotpun ili nedozvoljeni prigovor (čl. 57 st. 1 ZIO-a). „Sudija pojedinac, odnosno vijeće suda će po prigovoru izvršnog dužnika protiv rješenja o izvršenju, ako ocijeni da je prigovor osnovan, usvojiti prigovor, ukinuti rješenje, obustaviti izvršenje u cjelini ili djelimično i ukinuti sprovedene radnje“ (čl. 57 st. 2 ZIO-a). „Sudija pojedinac, odnosno vijeće suda će po prigovoru izvršnog povjerioca, ako ocijeni da je prigovor osnovan, usvojiti prigovor, ukinuti rješenje i predmet vratiti na ponovno odlučivanje“ (čl. 57 st. 3 ZIO-a). „Ako sudija pojedinac, odnosno vijeće suda nađe da ne postoje razlozi zbog kojih je prigovor izjavljen, prigovor će odbiti kao neosnovan“ (čl. 57 st. 4 ZIO-a).

### 2.2.3. Razlozi za prigovor, način njihovog određivanja i njegove pravne posljedice

U članu 50 ZIO-a lista razloga za prigovor protiv rješenja o izvršenju na osnovu izvršne isprave *taksativno* je određena. Prema toj odredbi („Razlozi za prigovor na rješenje o izvršenju“) prigovor na rješenje o izvršenju na osnovu izvršne isprave može se izjaviti iz razloga koji sprečavaju izvršenje, i to ako: 1) sud, odnosno javni izvršitelj koji je donio rješenje o izvršenju nije nadležan; 2) isprava na osnovu koje je određeno izvršenje nema svojstvo izvršne isprave; 3) odluka na osnovu koje je određeno izvršenje nije izvršna; 4) je odluka na osnovu koje je određeno izvršenje ukinuta, poništena ili preinačena; 5) je poravnanje na osnovu kojeg je određeno izvršenje poništeno; 6) nije protekao rok za namirenje potraživanja ili ako nije nastupio uslov koji je određen poravnanjem; 7) je izvršenje određeno na stvarima, novčanom potraživanju i drugim pravima koji su izuzeti od izvršenja, odnosno na kojima je mogućnost izvršenja ograničena; 8) je potraživanje prestalo na osnovu činjenice koja je nastupila poslije izvršnosti odluke ili prije toga, ali u vrijeme kad izvršni dužnik to nije mogao da istakne u postupku iz kojeg potiče izvršna isprava ili ako je potraživanje prestalo na osnovu činjenice koja je nastupila poslije zaključenog poravnanja; 9) je izvršni povjerilac odložio ispunjenje obaveze za vrijeme koje još nije isteklo; 10) je protekao rok u kojem se, u skladu sa zakonom, može predložiti izvršenje; 11) potraživanje nije prešlo na izvršnog povjerioca, odnosno obaveza nije prešla na izvršnog dužnika.

Taksativnim navođenjem razloga za prigovor protiv rješenja o izvršenju na osnovu izvršne isprave isključena je shodna primjena pravila



ZPP-a o razlozima za žalbu protiv rješenja — čak i ako se uzme da se ta pravila mogu tako primijeniti na prigovor kao, zapravo, jedini pravni lijek protiv rješenja o izvršenju na osnovu izvršne isprave koji je dopušten u izvršnom postupku, a koji ZPP inače ne poznaje (osim kao pravni lijek protiv platnog naloga — čl. 465 ZPP-a).

Načinom na koji je određena lista razloga za prigovor o kojemu je riječ, dakle, njegovom taksativnošću, isključena je mogućnost da se taj pravni lijek izjavi, uz ostalo, npr. zbog toga što:

(1) je rješenje o izvršenju donio sudija ili javni izvršitelj koji ne može da sudi, odnosno obavlja funkciju javnog izvršitelja, dakle sudija ili javni izvršitelj koji je po zakonu izuzet (*judex/executor inhabilis*) (čl. 69 t. 1–6 ZPP-a), dakle, zbog povrede postupka zbog koje se žalbom (čl. 367 st. 2 t. 2 ZPP-a), revizijom (čl. 400 ZPP-a) i prijedlogom za ponavljanje postupka (čl. 421 ZPP-a) može pobijati presuda u parničnom postupku;

(2) postoje nedostaci koji se tiču stranačke i izvršne procesne („parnične“) sposobnosti te zastupanja, dakle, zato što u postupku kao izvršni povjerilac ili izvršni dužnik učestvuje lice koje ne može biti stranka u izvršnom postupku ili zato što stranku koja je pravno lice nije zastupalo ovlašćeno lice ili ako parnično nesposobnu stranku nije zastupao zakonski zastupnik ili ako zakonski zastupnik ili punomoćnik stranke nije imao potrebno ovlašćenje za vođenje parnice ili za pojedine radnje u postupku, dakle, zbog povreda odredaba postupka zbog kojih se može podnijeti ne samo žalba, već i revizija i prijedlog za ponavljanje postupka u parničnom postupku (čl. 367 st. 2 t. 12, čl. 400 i 421 ZPP-a);

(3) je odlučeno o zahtjevu za izvršenje o kome već teče izvršni postupak ili je već pravosnažno odlučeno, dakle, zbog povrede principa *ne bis in idem*, povrede zbog koje se mogu podnijeti žalba, revizija i prijedlog za ponavljanje postupka u parničnom postupku (čl. 367 st. 2 t. 13, čl. 400 i 421 ZPP-a);

(4) je izvršenje određeno sredstvom koje nije predviđeno zakonom, npr. prinudnom upravom nepokretnosti umjesto prodajom nepokretnosti, sredstvom koje ZIO ne poznaje, ali koje je, npr. poznavao Zakon o izvršenju i obezbjeđenju iz 1930. Riječ je o povredi odredbe čl. 27 ZIO-a, prema kojoj se izvršenje (u pravilu) sprovodi sredstvima i na predmetima koji su navedeni u prijedlogu za izvršenje, odnosno o povredi odredbe čl. 41 st. 1 ZIO-a prema kojoj rješenjem o izvršenju sud, odnosno javni izvršitelj usvaja u cjelini ili djelimično prijedlog za izvršenje — svakako ako je ono što je predloženo u skladu sa zakonom. Radi se o povredi koja nije obuhvaćena razlogom za prigovor iz odredbe čl. 50 t. 7 ZIO-a, prema kojoj se rješenje o izvršenju može pobijati zato što je izvršenje određeno na predmetima izvršenja koji su izuzeti od izvršenja, odnosno na kojima je mogućnost izvršenja ograničena;

(5) nema ili je naknadno prestala aktivna ili pasivna legitimacija prema ZIO-u — opugnacioni razlozi;

(6) je potraživanje zastarjelo. Naime, u čl. 50 st. 10 ZIO-a predviđen je razlog za prigovor koji postoji ako je protekao rok u kojem se, u skladu sa zakonom, može predložiti izvršenje, ne tiče se zastarnog roka, već prekluzivnih rokova za traženje izvršenja, kao što je to, npr. rok od 60 dana iz čl. 243 ZIO-a za podnošenje prijedloga za izvršenje radi vraćanja zaposlenog na rad (čl. 242 ZIO-a). Riječ je o rokovima čijim istekom prestaje pravo na traženje izvršenja (prekluzija), dok se istekom roka zastarjelosti ne gubi pravo da se potraživanje utuži, odnosno da se radi prinudnog ostvarenja potraživanja koje je utvrđeno u izvršnoj ispravi predloži izvršenje — na zastarjelost organ koji odlučuje ne pazi po službenoj dužnosti, već samo na prigovor stranke (čl. 369 st. 3 Zakona o obligacionim odnosima).<sup>24</sup> Isključenjem mogućnosti pobijanja rješenja o izvršenju zbog zastarjelosti, obesnažio bi se taj institut;

(8) je prekoračen izvršni zahtjev. Do toga može doći, npr. u slučaju u kojem je izvršni povjerilac zatražio izvršenje radi ostvarenja jednog potraživanja, nekim sredstvom izvršenja na određenom predmetu izvršenja, a sud ili javni izvršitelj su izvršenje odredili radi ostvarenja nekog drugog potraživanja (koje je, eventualno, takođe navedeno u izvršnoj ispravi pored onoga čije je izvršenje zatraženo), nekim drugim sredstvom, na nekom drugom predmetu izvršenja, dakle, zbog povrede načela dispozicije koje je određujuće u izvršnom postupku (čl. 27, 37 i čl. 41 ZIO-a);

(9) je pogrešno primijenio (izvršno) materijalno pravo,<sup>25</sup> npr. zato što je prilikom određivanja kamata na potraživanje radi čijeg je ostvarenja određeno izvršenje primijenio pogrešan zakon, dakle, zbog razloga zbog kojega se ne može tražiti da se rješenjem odredi naplata po izmijenjenoj stopi — onda kada je poslije nastanka izvršne isprave došlo do promjene u visini zatezne kamate (čl. 24 ZIO-a);

(10) je pogrešno i/ili nepotpuno utvrdio činjenično stanje, npr. zato što je pogrešno našao da u izvršnoj ispravi nešto piše što tamo ne piše ili obrnuto, pa je zato pogrešno utvrdio pretpostavke za određivanje izvršenja.

Navedene razloge protiv rješenja o izvršenju izvršni dužnik ne može iznijeti u postupku prije donošenja rješenja o izvršenju jer se ono

<sup>24</sup> Zakon o obligacionim odnosima, „Službeni list CG“, br. 47/2008, 4/2011 — drugi zakon i 22/2017.

<sup>25</sup> Odredbe o obračunavanju kamata, odnosno utvrđivanju visine njihove stope su još jedan „dokaz“ da sud, odnosno javni izvršitelj donosi odluke koje imaju značenje odluka kojima se primjenjuje materijalno pravo na utvrđeno činjenično stanje, da „sude“. Nezavisno od rečenog, treba istaknuti da ZIO, za razliku od ZPP-a, ne sadrži samo odredbe procesnog karaktera, već i odredbe koje imaju materijalnoppravnu prirodu. Takvo značenje imaju, npr. odredbe o pravima koja povjerilac stiče sprovođenjem izvršenja na određenim predmetima izvršenja u svojini izvršnog dužnika — između ostalog, prinudno založno pravo itd. Postojanje takvih „materijalnopravnih“ odredbi je nužno zato što izvršni postupak treba dovesti do namirenja izvršnog povjerioca i u materijalnopravnom smislu. Up. M. Dika, (2007), str. 4, 7. i 8.

donosi samo na osnovu prijedloga izvršnog povjerioca i priloga uz taj prijedlog, a ne može ih u postupku izvršenja iznijeti ne samo u prigovoru, nego ni na bilo koji drugi način, posebno ne u nekom drugom pravnom lijeku jer takvih lijekova i nema u tom postupku.

### 2.3. *Premise za rješenje problema i ocjena ustavnosti*

#### 2.3.1. *Pravo na pravično suđenje*

Isključenjem, između ostalih navedenih razloga za pobijanje rješenja o izvršenju prigovorom kao jedinim dopuštenim pravnim lijekom dovedeno je u pitanje pravo na pravično suđenje, koje u širem smislu zahtijeva ne samo da to pravo bude zajamčeno u kognicijskom postupku u kojem se odlučuje o zahtjevu za utvrđenje prava, npr. u parničnom postupku, već i u postupku prinudnog ostvarenja prava koje je utvrđeno u tom prethodnom kognicijskom, npr. parničnom postupku (čl. 32 Ustava, čl. 6 st. 1 EKLJP-a). Pravo na pravično suđenje mora se poštovati u toku cijelog postupka, uključujući i postupak po pravnim lijekovima.<sup>26</sup>

Strankama, odnosno učesnicima građanskog postupka, u skladu sa pravom na pravično suđenje potrebno je obezbijediti slobodan pristup sudu, pravo na ravnopravnost i procesnu ravnotežu stranaka, te pravo na kontradiktorno raspravljanje. Čl. 6 EKLJP-a isključuje mogućnost povoljnijeg procesnopravnog položaja za jednu od stranaka u bilo kojoj fazi postupka. Samo postojanje povoljnijeg procesnopravnog položaja za jednu od stranaka u postupku značilo bi povredu čl. 6 Konvencije.<sup>27</sup> Tačnije, zahtjev za pravičnom procesnopravnom ravnotežom čini jedan od bitnih elemenata prava na pravično suđenje. Imajući u vidu *supra ad* 3.2.3. izložene razloge za prigovor protiv rješenja o izvršenju prema ZIO-u, može se zaključiti da je crnogorski zakonodavac riješio ovo pitanje suprotno Konvencijom zajamčenom pravu na pravično suđenje. Tačnije, crnogorski zakonodavac priznaje izvršnom dužniku pravo da pobija rješenje o izvršenju, ali mu je to pravo priznao na način kojim mu je dvostruko ograničio mogućnost dovođenja u pitanje pravilnosti i zakonitosti tog rješenja. Prvo, dok povjerilac za podnošenje prijedloga za izvršenje ima dovoljno vremena za pripremu jer sam odlučuje kad će u zastarnom (ili iznimno, prekluzivnom) roku zatražiti izvršenje, dužnik mora svoj prigovor pripremiti u samo pet dana, i to ne bilo kakav prigovor, već takav koji će biti činjenično supstanciran i potkrijepljen dokazima posebne vrste. Povjeriocu je dovoljno da samo utvrdi da postoji izvršna isprava i da je priloži uz prijedlog za izvršenje, dok je na dužniku teret dokazivanja da ospori njeno značenje takve isprave i dopuštenost traženja izvršenja na osnovu nje. Drugo, izvršni dužnik je ograničen i u pogledu razloga zbog kojih može dovesti u sumnju zakonitost i

<sup>26</sup> ECHR, *Stran Greek Refineries*, presuda od 9. 12. 1994. Series A, no. 301-B, br. 49. Preuzeto od A. Jakšić, str. 192.

<sup>27</sup> *Ibid*, str. 194.

pravilnost rješenja. Time je ozbiljno narušena procesna ravnopravnost i jednakost oružja izvršnog dužnika i izvršnog povjerioca u izvršnom postupku, te je izvršnom povjeriocu priznat povoljniji procesnopравни položaj suprotno čl. 6 Konvencije. Takođe, prethodno navedenim rješenjem je izvršnom dužniku povrijeđeno Ustavom zajamčeno pravo na ravnopravnost pravnih subjekata (čl. 17, 19 UCG-a) i pravo na pravično suđenje (čl. 32 UCG-a).

### *2.3.2. Pravo na pravni lijek*

#### *2.3.2.1. Uopšteno*

Ustavom Crne Gore svakome je zajamčeno pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonu zasnovanom interesu (čl. 20 UCG-a).

Pojam pravnog lijeka u smislu navedene odredbe Ustava treba razumjeti na način da u sudskim i drugim postupcima u kojima se odlučuje o pravima i na zakonu zasnovanim interesima, pravnim subjektima treba stajati na raspolaganju takav sistem pravnih lijekova koji bi tim subjektima omogućio da izazovu preispitivanje pobijane odluke zbog svih razloga zbog kojih ona može biti nepravilna i nezakonita ili donesena u postupku koji je sproveden uz bitne povrede odredaba koje ga uređuju, dakle, zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja (nepravilna odluka), zbog pogrešne primjene materijalnog prava (nezakonita odluka) te zbog bitnih povreda odredaba postupka. Ako se u okviru predviđenog sistema pravnih lijekova ne bi moglo ostvariti takvo preispitivanje, pravnim bi subjektima bilo ograničeno pravo na pravni lijek, pristalo bi se na situacije u kojima bi donesene odluke mogle biti (makar i djelimično) nekontrolabilne — čak i u slučajevima u kojima stranci nije bilo omogućeno da učestvuju u postupku prije njenog donošenja.

U postupcima u kojima je predviđeno više vrsta pravnih lijekova, u kojima pored osnovnog i potpunog pravnog lijeka kao što je to žalba u parničnom postupku, koja se načelno može izjaviti i zbog bitnih grešaka u postupanju i zbog grešaka u suđenju (zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i zbog pogrešne primjene materijalnog prava) (čl. 366 ZPP-a), postoje i drugi pravni lijekovi, moguće je razloge za te druge pravne lijekove, u pravilu za pravne lijekove o kojima će se odlučivati protiv odluka donesenih u povodu žalbe, ograničiti samo na neke od tih razloga, zato što je u povodu žalbe omogućena potpuna kontrola pobijane prvostepene odluke (revizija). Uz to se mogu predvidjeti i neki drugi pravni lijekovi zbog osobito teških povreda postupka ili novota (prijedlog za ponavljanje postupka) ili radi zaštite zakonitosti u javnom interesu (zahtjev za zaštitu zakonitosti).

Mogućnost ograničenja žalbe u nekim postupcima (npr. sporovima male vrijednosti) može se opravdati, s jedne strane, njihovim manjim značenjem s aspekta javnog interesa, ali i samih stranaka, a, sa druge strane, i razlozima zbog kojih je taj pravni lijek dozvoljen

(tzv. apsolutno bitne povrede odredaba parničnog postupka i pogrešna primjena materijalnog prava), kojima je u bitnome (direktno ili posredno) kontrola pravilnosti i zakonitosti pobijane odluke obezbijedena, između ostalog i kroz apsolutno bitnu povredu odredaba parničnog postupka koja postoji ako presuda ima nedostataka zbog kojih se ne može ispitati (čl. 367 st. 2 t. 15 ZPP-a). Pored toga, i u sporovima male vrijednosti je dopušteno ponavljanje postupka zbog novota — uz određene uslove (čl. 421 t. 9 ZPP-a).

### *2.3.2.2. Ograničenje razloga za prigovor protiv rješenja o izvršenju na osnovu izvršne isprave*

U izvršnom postupku, zato što je prigovor protiv rješenja o izvršenju na osnovu izvršne isprave, kao jedini dozvoljeni pravni lijek protiv tog rješenja, dozvoljen samo zbog taksativno navedenih razloga, među kojima se ne nalazi niz bitnih povreda odredaba postupka od kojih zavisi zaštita osnovnih procesnih prava koja čine bit prava na pravično suđenje, ali ni povrede (izvršnog) materijalnog prava te pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje (v. *supra ad* 3.3.1), povrijeđeno je Ustavom zajamčeno pravo na (potpuni) pravni lijek u izvršnom postupku.

Ako bi se zauzeo stav da bi pravo na pravni lijek bilo obezbijedeno ako bi bio dozvoljen bilo koji pravni lijek nezavisno od razloga zbog kojih bi bio dozvoljen, tada bi se pristalo na to da bi pravo na pravni lijek bilo (formalno) obezbijedeno i u postupcima u kojima se donesena odluka dozvoljenim pravnim lijekom ne bi uopšte mogla pobijati zbog najtežih procesnih povreda kojima se dovodi u pitanje osnovno ljudsko pravo na pravično suđenje (postupak), ali ni zbog teških povreda materijalnog prava koje imaju značenje povreda osnovnih ljudskih prava i sloboda — zbog razloga zbog kojih je inače dozvoljena ustavna žalba.<sup>28</sup>

Ograničenje prava na pravni lijek u važećem izvršnom postupku dobija posebno značenje ako se uzme u obzir okolnost da se rješenje o izvršenju donosi prije nego što se izvršnom dužniku omogući da se izjasni o prijedlogu za izvršenje, zbog čega on čitav niz prigovora koje inače može i mora iznijeti u parničnom postupku prije nego što sud donese svoju presudu, u izvršnom postupku uopšte ne može iznijeti — dakle, ne samo prije donošenja rješenja o izvršenju, nego ni naknadno.

### *2.3.2.3. Isključenje mogućnosti pobijanja drugostepene odluke*

U izvršnom postupku ne postoji mogućnost pobijanja drugostepene odluke — revizija i prijedlog za ponavljanje postupka nijesu dopušteni. Zato odluku drugostepenog suda nije moguće pobijati čak ni u slučaju u kojem je u povodu prigovora u drugom stepenu odlučivao sudija koji je po zakonu izuzet ili koji je zbog sumnje u njegovu objektivnost trebao biti izuzet — u ZIO-u uopšte ne postoji mogućnost sankcionisanja

<sup>28</sup> Čl. 30 st. 2 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, „Službeni list CG“, br. 11/2015 i 55/2019 — Odluka US CG.



odluke zbog tog razloga, mogućnost koja se u parničnom postupku može ostvariti revizijom ili prijedlogom za ponavljanje postupka.

Odluka o kojoj je riječ ne može se pobijati ni zbog drugih teških povreda odredaba izvršnog postupka koje bi počinio drugostepeni sud, a posebno ni zbog prekoračenja izvršnog zahtjeva.

O posljedicama koje isključenje revizije ima na osiguranje jedinstva u primjeni izvršnog prava u Crnoj Gori v. *infra ad* 6.

#### 2.3.2.4. *Neproporcionalnost*

Uopšteno se može reći da su izložena ograničenja u pogledu razloga zbog kojih se može iznijeti prigovor protiv rješenja o izvršenju na osnovu izvršne isprave neproporcionalna i da su protivna odredbama čl. 24 i 25 UCG-a. Prema čl. 24 UCG-a, zajamčena se ljudska prava i slobode mogu ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno (st. 1), s time da se ograničenja ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana (st. 2). Pritom se čak ni za vrijeme proglašenog ratnog stanja ne može, između ostalog, ograničiti pravo na pravni lijek i pravnu pomoć, na pravično suđenje, odbranu (čl. 25 st. 3 UCG-a). Ograničenja se čak ni za vrijeme proglašenog ratnog stanja ne smiju činiti, između ostalog, po osnovi imovinskog stanja ili bilo kakvog drugog ličnog svojstva (čl. 25 st. 2 UCG-a).

### 3. *O ustavnosti odredaba člana 51 ZIO-a o načinu na koji izvršni dužnik može činjenično supstancirati i dokazivati osnovanost svog prigovora protiv rješenja o izvršenju na osnovu izvršne isprave*

Prema odredbama člana 51 ZIO-a („Iznošenje činjenica i predlaganje dokaza u prigovoru“), izvršni dužnik dužan je da sve razloge pobijanja rješenja o izvršenju (na osnovu izvršne isprave) iznese u prigovoru i da sve dokaze na kojima se prigovor zasniva priloži uz prigovor (st. 1), s time da nakon proteka roka za prigovor nije dozvoljeno iznošenje novih činjenica i predlaganje novih dokaza (st. 2).

Ipak, prema odredbama člana 52 ZIO-a („Prigovor po isteku roka“), izuzetno od navedenih pravila, iz razloga predviđenih u članu 50 st. 1 t. 8 ZIO-a, dakle zato što je potraživanje prestalo na osnovu činjenice koja je nastupila poslije izvršnosti odluke ili prije toga, ali u vrijeme kad izvršni dužnik to nije mogao da istakne u postupku iz kojeg potiče izvršna isprava ili ako je potraživanje prestalo na osnovu činjenice koja je nastupila poslije zaključenog poravnjanja, izvršni dužnik može izjaviti prigovor protiv rješenja o izvršenju i po isteku roka za prigovor, sve dok izvršenje ne bude sprovedeno (čl. 52 st. 1 ZIO-a). Taj se prigovor, međutim, može izjaviti samo iz razloga koji su nastali nakon proteka roka za izjavljivanje prigovora protiv rješenja

o izvršenju (čl. 52 st. 2 ZIO-a), a sud je dužan odbaciti taj prigovor ako se zasniva na razlozima koje je izvršni dužnik već isticao ili mogao isticati u ranije izjavljenom prigovoru (čl. 52 st. 3 ZIO-a).

Navednim odredbama člana 52 ZIO-a nije, međutim, obuhvaćen čitav niz drugih razloga zbog kojih je inače tzv. redovni prigovor dopušten, a koji se mogu zasnovati na činjenicama koje su nastupile poslije izvršnosti odluke ili prije toga, ali u vrijeme kad izvršni dužnik to nije mogao da istakne u postupku iz kojeg potiče izvršna isprava, npr. zato što je izvršni povjerilac naknadno odložio ispunjenje obaveze za vrijeme koje još nije isteklo ili zato što je naknadno došlo do prestanka aktivne ili pasivne legitimacije stranaka, između ostalog, zbog naknadne cesije potraživanja iz izvršne isprave.

U Zakonu je (Glava druga: Postupak izvršenja, Odjeljak VII. Pravo izvršnog dužnika na pokretanje parničnog ili drugog postupka), u članu 66 ZIO-a („Uslovi za pokretanje parničnog ili drugog postupka“) predviđeno da izvršni dužnik ima pravo da, radi utvrđivanja neke činjenice koja se odnosi na samo potraživanje, a među strankama je sporna, sve do okončanja postupka izvršenja, pokrene parnični ili drugi postupak radi proglašenja da je izvršenje nedopušteno (st. 1), pri čemu pokretanje takvog postupka ne sprečava dalje sprovođenje izvršenja (st. 2), ali, ako se pravosnažnom odlukom suda utvrdi da je izvršenje nedopušteno, na prijedlog izvršnog dužnika obustaviće se izvršenje i ukinuti izvršne radnje (st. 3). U vezi s navedenom odredbom postavlja se pitanje njenog značenja — da li se ona tiče činjenica koje se odnose na „samo potraživanja“ u užem smislu, dakle na činjenice koje dovode do prestanka, novacije, zastare, neizvršivosti<sup>29</sup> itd. potraživanja kao takvog, ili i na činjenice koje se tiču subjekata koji su ovlašćeni tražiti njegovo ispunjenje i onih koji su ga dužni ispuniti, na činjenice od kojih zavisi postojanje ili naknadni prestanak aktivne i pasivne izvršnopravne legitimacije. Iz načina na koji je redigovana odredba o kojoj je riječ, proizlazilo bi da se mislilo na potraživanje u prvom navedenom smislu. Ako je tako, dužnik ne bi imao pravo da pokrene parnicu radi proglašenja izvršenja nedopuštenim zato što je nakon nastanka izvršne isprave došlo do promjene subjekata u izvršnopravnom odnosu, npr. usljed cesije itd.

U vezi s citiranim odredbama člana 51 ZIO-a u kontekstu navedenih odredaba člana 51, 52 i 66 ZIO-a postavlja se pitanje da li je odredbama čl. 51 ZIO-a u dovoljnoj mjeri osigurano pravo izvršnom dužniku da činjenično i dokazno potkrijepi svoj prigovor i da na taj način ostvari svoja prava u izvršnom postupku — da se ravnopravno suprotstavi izvršnom povjeriocu, odnosno da se suprotstavi nedozvoljenom, odnosno neosnovanom (nedopuštenom) izvršenju, a s time u vezi i pitanje da li je tom odredbom izvršnom dužniku osigurano

<sup>29</sup> Trebalo bi, zapravo, razlikovati pojmove izvršnosti izvršne isprave — svojstva takve isprave da se na osnovu nje traži izvršenje, od pojma izvršivosti potraživanja — svojstva tog potraživanja da se radi njegovog namirenja zatraži izvršenje, da su ispunjene pretpostavke za njegovo prinudno ostvarenje.

ostvarivanje Ustavom zajamčenih prava na ravnopravnost pravnih subjekta (čl. 17, 19 UCG-a), na pravično suđenje (čl. 32 UCG-a) i na pravni lijek (čl. 20 UCG-a).

Od dužnika se, naime, traži da razloge za prigovor može dokazivati samo pismenim dokazima, da ih mora priložiti uz prigovor, što znači da ih mora pribaviti u izvanredno kratkom roku za njegovo podnošenje. Dužniku je time oduzeta mogućnost da od suda ili javnog izvršitelja zatraži da pribave određene dokaze po službenoj dužnosti do kojih on ne može doći, a kojima će se utvrditi činjenice na kojima zasniva svoj prigovor, npr. činjenice od kojih zavisi nadležnost, izvršnost, priroda predmeta izvršenja zbog koje su izuzeti od izvršenja, a koja je često uslovljena imovinskopравnim prilikama samog izvršnog dužnika ili njegovim statusom.

Samim tim može se reći da su izložena ograničenja u pogledu činjeničnog i dokaznog supstanciranja prigovora protiv rješenja o izvršenju na osnovu izvršne isprave neproporcionalna i da su protivna odredbama čl. 24 UCG-a. Treba, naime, razlikovati mogućnost dokazivanja činjenica od kojih zavisi dopuštenost određenog izvršenja od uticaja njihovog utvrđivanja na njegovo sprovođenje. Dužnik treba moći u izvršnom postupku dokazati da ne postoje ili da postoje činjenice koje njemu idu u korist ako se radi o činjenicama zbog kojih nije potrebno ili nije moguće pokretati parnični ili koji drugi postupak, nezavisno od toga što se sprovođenje izvršenja neće moći odgoditi dok se one budu utvrđivale. Valja pronaći pravu mjeru odnosa između presumpcije da potraživanje postoji zato što je utvrđeno u izvršnoj ispravi, kao i da postoje aktivna i pasivna legitimacija lica navedenih u toj ispravi, i potrebe da se dužniku omogući da dokaže da pretpostavke za određivanje i sprovođenje izvršenja nijesu ispunjene.

#### *4. O ustavnosti odredaba članova 58–60 ZIO-a koje uređuju razloge za prigovor protiv rješenja o izvršenju na osnovu vjerodostojne isprave i postupak u povodu tog prigovora*

##### *4.1. Zakonsko uređenje instituta*

##### *4.1.1. Vjerodostojne isprave*

Vjerodostojne isprave, kao jedna od kategorija isprava na osnovu kojih se izvršenje radi ostvarivanja novčanog potraživanja određuje, su: 1) mjenica i ček; 2) obveznica i druga hartija od vrijednosti izdata u seriji, koje imaoću daju pravo na isplatu nominalne vrijednosti; 3) faktura (račun) sa otpremnicom ili drugim pisanim dokazom da je izvršni dužnik obaviješten o nastaloj obavezi; 4) izvodi iz poslovnih knjiga za izvršene komunalne usluge, usluge električne energije, telefonske i druge slične usluge; 5) bankarska garancija; 6) akreditiv; 7) ovjerena izjava izvršnog dužnika kojom ovlašćuje banku da sa

njegovog transakcijskog računa izvrši prenos novčanih sredstava na račun izvršnog povjerioca; 8) obračun kamata sa dokazima o osnovu dospelosti i visini potraživanja; 9) ovjerena privremena ili okončana situacija u vezi sa izvršenim građevinskim radovima; 10. izvod iz otvorenih stavki potpisan i ovjeren od strane izvršnog povjerioca i izvršnog dužnika (čl. 25 st. 2 ZIO-a).

Vjerodostojna isprava je podobna za izvršenje ako su u njoj naznačeni izvršni povjerilac i izvršni dužnik, predmet, vrsta, obim i rok ispunjenja obaveze (čl. 25 st. 3 ZIO-a). Kad se iz vjerodostojne isprave ne vidi dospelost potraživanja, izvršenje se određuje ako izvršni povjerilac podnese pisani dokaz da je izvršnog dužnika pozvao da ispunji dospelu obavezu u ostavljenom roku (čl. 25 st. 4 ZIO-a).

Navedene vjerodostojne isprave su isprave koje na većoj ili manjoj razini vjerovatnosti indiciraju postojanje potraživanja. Neke od tih isprava gotovo na razini puke ustvrđenosti. Neke od njih kreira sam izvršni povjerilac. U tome je razlika prema izvršnim ispravama uz koje se veže presumpcija o njihovoj autentičnosti i istinitosti sadržaja.

#### *4.1.2. Rješenje o izvršenju na temelju vjerodostojne isprave*

Rješenjem o izvršenju na temelju vjerodostojne isprave javni izvršitelj usvaja u cjelini ili djelimično prijedlog za izvršenje (čl. 41 st. 1 ZIO-a). U tom rješenju moraju biti navedeni javni izvršitelj, izvršni povjerilac i izvršni dužnik, vjerodostojna isprava, obaveza izvršnog dužnika, sredstvo i predmet izvršenja, ako su navedeni u prijedlogu i drugi podaci koji su potrebni za sprovođenje izvršenja (41/2 ZIO-a).

Rješenjem o izvršenju na osnovu vjerodostojne isprave javni izvršitelj će obavezati izvršnog dužnika da, u roku od osam dana, a na osnovu mjenice i čeka u roku od tri dana od dostavljanja rješenja, namiri potraživanje zajedno sa utvrđenim troškovima i odrediti izvršenje radi prinudne naplate tih potraživanja (čl. 41 st. 3 ZIO-a). Tim rješenjem javni izvršitelj, zapravo, u njegovom prvom dijelu, izdaje svojevrсни platni nalog, dakle, donosi odluku kondemnatornog karaktera, a zatim, u njegovom drugom dijelu, određuje izvršenje na osnovu tog platnog naloga — uz uslov da protiv dijela rješenja koji sadrži platni nalog ne bude blagovremeno podnesen osnovan prigovor (*arg. ex* čl. 60 st. 2 i 3 ZIO-a; v. *infra ad* 5.1.3). U rješenje o izvršenju unosi se pouka o pravnom lijeku (čl. 41 st. 4 ZIO-a).

#### *4.1.3. Prigovor protiv rješenja o izvršenju na osnovu vjerodostojne isprave i postupak u povodu prigovora*

Prigovor protiv („na“) rješenja o izvršenju na osnovu vjerodostojne isprave može se izjaviti, ako: 1) isprava na osnovu koje je određeno izvršenje nije vjerodostojna po zakonu; 2) potraživanje iz vjerodostojne isprave nije nastalo; 3) je u vjerodostojnu ispravu unijet neistinit sadržaj; 4) obaveza iz vjerodostojne isprave nije dospjela; 5) je obaveza izvršena ili na drugi način prestala (čl. 58 st. 1 ZIO-a). Lista navedenih razloga je taksativna.

Ako se uporede razlozi za prigovor protiv rješenja o izvršenju na osnovu vjerodostojne isprave i na osnovu izvršne isprave (čl. 50 ZIO-a; v. *supra ad* 3.2.3), proizlazi da je krug razloga zbog kojih se može pobijati rješenje o izvršenju na osnovu izvršne isprave bitno širi, što je protivno prirodi osnova na temelju kojih se te dvije vrste rješenja donose. Naime, krug razloga za podnošenje prigovora protiv rješenja o izvršenju na osnovu vjerodostojne isprave bi trebalo biti bitno širi od onoga za podnošenje prigovora protiv rješenja o izvršenju na osnovu izvršne isprave, kao isprave mnogo većeg pravnog kredibiliteta. Rješenje o izvršenju na osnovu vjerodostojne isprave ne može se, između ostaloga, pobijati zbog „nenadležnosti“ javnog izvršitelja, zbog nedostatka legitimacije stranaka, zbog proteka roka za utuženje, odnosno za traženje izvršenja, zbog zastare, moratorija itd.

Izvršni dužnik je dužan da u prigovoru protiv rješenja o izvršenju na osnovu vjerodostojne isprave navede sve razloge pobijanja i priloži sve dokaze na kojima se prigovor zasniva, a u slučaju da to ne učini gubi pravo da naknadno iznosi činjenice i predlaže dokaze (čl. 58 st. 2 ZIO-a).

Izvršni dužnik je obavezan da uz prigovor dostavi pisane isprave kojima dokazuje navode iz prigovora, i to: 1) pravosnažnu sudsku odluku kojom je utvrđena neistinitost isprave ili izvod iz Centralne depozitarne agencije, ako tvrdi da je isprava neistinita; 2) nalog za plaćanje u pisanoj ili elektronskoj formi na osnovu kojeg je izvršen prenos sredstava, ako tvrdi da je obaveza izvršena; 3) druge pisane isprave kojima potkrepljuje navode iz prigovora (čl. 59 st. 1 ZIO-a).

U slučaju podnošenja prigovora zbog nedospjelog potraživanja iz člana 58 stava 1 tačke 4 ZIO-a, ako nedospjelost ne proizilazi iz same vjerodostojne isprave, izvršni dužnik je dužan da priloži pisanu ispravu iz koje to proizilazi (čl. 59 st. 2 ZIO-a).

Ako se rješenje o izvršenju pobija samo u dijelu kojim je određeno izvršenje, dalji postupak nastaviće se kao postupak po prigovoru protiv rješenja o izvršenju donesenog na osnovu izvršne isprave (čl. 60 st. 1 ZIO-a). Ako izvršni dužnik ne priloži dokaze ili priloženim dokazima ne učini vjerovatnim osnovanost njegovih navoda iz prigovora, vijeće suda će prigovor odbiti (čl. 60 st. 2 ZIO-a), a ako učini vjerovatnim navode iz prigovora kojim rješenje pobija u cjelini ili u dijelu kojim je obavezan da namiri potraživanje, vijeće suda će staviti van snage rješenje o izvršenju u dijelu kojim je određeno izvršenje i odrediti da se postupak nastavi kao povodom prigovora protiv platnog naloga. Protiv rješenja o stavljanju van snage rješenja o izvršenju nije dozvoljen prigovor. (čl. 60 st. 3 ZIO-a)

Ako ocijeni da je prigovor izvršnog dužnika kojim rješenje pobija u dijelu kojim je određeno izvršenje osnovan, „vijeće suda će po prigovoru izvršnog dužnika protiv rješenja o izvršenju, ako ocijeni da je prigovor osnovan, usvojiti prigovor, ukinuti rješenje, obustaviti izvršenje u cjelini ili djelimično i ukinuti sprovedene radnje“ (čl. 57 st. 2 u vezi s čl. 60 st. 4 ZIO-a).



Prigovor odlaže izvršenje rješenja, osim kad je rješenje donijeto na osnovu mjenice (čl. 60 st. 5 ZIO-a).

#### 4.2. *Pravne implikacije zakonskog uređenja izvršenja na temelju vjerodostojne isprave*

Vjerodostojne isprave nijesu izvršne isprave; one u pravilu nijesu javne isprave; neke od njih su isprave koje može „proizvesti“ sam izvršni povjerilac, kao, npr. izvodi iz ovjerenih poslovnih knjiga, fakture. One, doduše, indiciraju postojanje potraživanja izvršnog povjerioca, ali ga ne dokazuju na nesumnjiv način kao što ga dokazuje izvršna isprava.

Način na koji je uređen prigovor izvršnog dužnika protiv rješenja o izvršenju na osnovu vjerodostojne isprave dovodi tog dužnika u situaciju da mora dokazivati (učiniti vjerovatnim) da potraživanje na koje se odnosi rješenje o izvršenju ne postoji ili da nije dospjelo. Time se, zapravo, na njega prebacuje teret dokazivanja da nije dužan, odnosno da još nijesu ispunjeni uslovi da se izvršenje protiv njega odredi. Pritom je izvršnom dužniku bitno ograničena mogućnost dokazivanja zakonom utvrđenih razloga zbog kojih prigovor može izjaviti time što je propisano da je:

(1) dužan da u prigovoru navede sve razloge pobijanja i priloži sve dokaze na kojima se prigovor zasniva, s time da, ako to ne učini, gubi pravo da naknadno iznosi činjenice i predlaže dokaze (čl. 58 st. 2 ZIO-a) — u nastavljenom izvršnom postupku pred vijećem (*arg. ex* čl. 60 ZIO-a);

(2) obavezan da uz prigovor dostavi pisane isprave kojima dokazuje navode iz prigovora, i to: 1) pravosnažnu sudsku odluku kojom je utvrđena neistinitost isprave ili izvod iz centralne depozitarne Agencije, ako tvrdi da je isprava neistinita; 2) nalog za plaćanje u pisanoj ili elektronskoj formi na osnovu kojeg je izvršen prenos sredstava, ako tvrdi da je obaveza izvršena; 3) druge pisane isprave kojima potkrepljuje navode iz prigovora (čl. 59 st. 1 ZIO-a).

(3) dužan — u slučaju podnošenja prigovora zbog nedospjelog potraživanja iz člana 58 stav 1 tačka 4 ZIO-a, ako nedospjelost ne proizilazi iz same vjerodostojne isprave — da priloži pisanu ispravu iz koje to proizilazi (čl. 59 st. 2 ZIO-a).

Tačnije, prema ZIO-u, da bi pobio donijeto rješenje o izvršenju po osnovu vjerodostojne isprave, dužnik mora u odnosu na pravilnost i zakonitost platnog naloga koje to rješenje sadrži dokazati: da isprava na osnovu koje je određeno izvršenje nije vjerodostojna po zakonu; da je sadržajno netačna; da potraživanje iz vjerodostojne isprave nije nastalo; da obaveza iz vjerodostojne isprave nije dospjela; da je obaveza izvršena ili na drugi način prestala (čl. 58 ZIO-a). Pritom bi dužnik, dokazujući da potraživanja nema, trebao moći dokazivati: da odnos iz koga je prema tvrdnji povjerioca proizašlo mandatnim zahtjevom utuženo potraživanje nije ni nastao ili da je, ako je nastao, prestao, odnosno da iz tog odnosa, ako je nastao, nije proizašlo

utuženo potraživanje; ili da potraživanje koje je iz tog odnosa proizašlo nije ono koje je utuženo; ili da je zbog nečega prestalo; ili da obaveza iz vjerodostojne isprave nije dospjela. Ostaje otvoreno može li se to rješenje u dijelu koji ima značenje platnog naloga pobijati zato što onaj ko je kao povjerilac zatražio izdavanje platnog naloga nije povjerilac ili da je to prestao biti, odnosno da onaj protiv koga je izdavanje tog naloga zatraženo nije dužnik ili da je prestao biti; ili zato što je istekao rok u kome se potraživanje može utužiti ili zato što je ono zastarjelo, odnosno zato što postoje drugi razlozi neutuživosti.

Kad je riječ o dijelu rješenja o izvršenju na osnovu vjerodostojne isprave, kojim je određeno izvršenje, dužnik bi trebao dokazati: da se takvo izvršenje nije moglo odrediti na osnovu platnog naloga koje to rješenje o izvršenju sadrži, da nijesu ispunjene subjektivne i objektivne pretpostavke za to. Ostaje, međutim, otvoreno, zato što u pogledu toga nema nikakvih naznaka, da li bi se taj dio rješenja o izvršenju mogao pobijati, iako bi se trebao moći, i zbog svih onih razloga zbog kojih se može podnijeti prigovor protiv rješenja o izvršenju na osnovu izvršne isprave (čl. 50 ZIO-a, v. *supra ad* 3.2.3)

Prihvaćenim zakonskim rješenjem vjerodostojna je isprava zapravo u velikoj mjeri približena izvršnoj ispravi, iako se pretežno radi o privatnim ispravama, ispravama uz koje se, bitno drugačije nego kad je riječ o javnim ispravama (up. čl. 226 ZPP-a), ne veže presumpcija o njihovoj autentičnosti i istinitosti. Štoviše, od dužnika se očekuje da neistinitost (neautentičnost) vjerodostojnih isprava dokazuje „pravosnažnom sudskom odlukom“, da tako dokazuje neistinitost isprave koja mu je dostavljena tek kad je izvršenje na osnovu nje već određeno i kad je možda za nju prvi put tada saznao; od njega se traži da drugim pisanim ispravama potkrepljuje navode iz prigovora, npr. da ispravama dokazuje da mu je račun koji mu je „dostavljen sa otpremnicom ili drugim pisanim dokazom da je izvršni dužnik obaviješten o nastaloj obavezi“ neosnovan, da su „izvodi iz poslovnih knjiga za izvršene komunalne usluge, usluge električne energije, telefonske i druge slične usluge“ pogrešni itd.; on mora dokazivati da potraživanje iz vjerodostojne isprave iz koje se to ne vidi nije dospjelo itd. To sve u roku od pet dana za podnošenje prigovora od dostavljanja rješenja o izvršenju (čl. 47 st. 1 ZIO-a).

#### 4.3. *Problem ustavnosti*

Odredbe ZIO-a koje utvrđuju razloge za prigovor protiv rješenja o izvršenju na osnovu vjerodostojne isprave i njihovo dokazivanje nijesu u skladu s Ustavom CG:

(1) zato što je dužnik načinom na koji uređena mogućnost njegove odbrane doveden u bitno neravnomjerniji položaj prema povjeriocu, čime je povrijeđeno Ustavom zajamčeno pravo na jednaku zaštitu prava (čl. 19 UCG-a). Ta neravnomjernost dužnika dolazi posebno do izražaja ako se uporedi njegov pravni položaj u postupku u kojem je protiv njega izdat platni nalog, dijelom na temelju istovrsnih isprava

(čl. 461, 466 ZPP-a).<sup>30</sup> U ovom drugom postupku dovoljno je da dužnik podnese blagovremeni i dopušteni prigovor bez ikakvih dokaza i ograničenja koje u tom pogledu postavlja ZIO, i sprovede se parnični postupak. Dalje, izvršnom dužniku je priznato pravo da pobija rješenje o izvršenju, ali mu je to pravo priznato uz značajna ograničenja mogućnosti dovođenja u pitanje pravilnosti i zakonitosti rješenja. Najprije, rok za prigovor je samo pet dana. Dok se povjerilac može (u zastarnom, eventualno prekluzivnom roku) pripremati koliko hoće, dužniku je ostavljeno iznimno malo vremena (čl. 47 st. 1 ZIO-a) za podnošenje prigovora koji mora biti činjenično supstanciran i dokazno potkrijepljen, i to posebnom kategorijom dokaza. Zatim, povjeriocu je dovoljno da priloži vjerodostojnu ispravu, dok je na dužnika prebačen teret dokazivanja da ona nema odgovarajući kvalitet, odnosno da se zbog potraživanja koje je u njoj utvrđeno ne može tražiti izvršenje; da učini vjerovatnim postojanje protivnog. Dalje, izvršni dužnik je ograničen i u pogledu razloga zbog kojih može dovesti u sumnju zakonitost i pravilnost rješenja o izvršenju, ali i dokazima kojima to može učiniti. To mogu biti samo vjerodostojni pisani dokazi koje dužnik mora pribaviti u roku od pet dana: 1) pravosnažna sudska odluka kojom je utvrđena neistinitost isprave ili izvod iz Centralne depozitarne agencije, ako tvrdi da je isprava neistinita; 2) nalog za plaćanje u pisanoj ili elektronskoj formi na osnovu kojeg je izvršen prenos sredstava, ako tvrdi da je obaveza izvršena; 3) druge pisane isprave kojima potkrepljuje navode iz prigovora, te u slučaju podnošenja prigovora zbog nedospjelog potraživanja ako nedospjelo ne proizilazi iz same vjerodostojne isprave, izvršni dužnik je dužan da priloži pisanu ispravu iz koje to proizilazi.“ (čl. 59 ZIO-a) Na ovaj način izvršnom dužniku je uskraćeno pravo na vještačenje, na korišćenje svjedoka, uviđaja, saslušanje stranaka. Mogućnost sudske kontrole određenja i sprovođenja izvršenja je bitno ograničena čime je položaj izvršnog dužnika u izvršnom postupku i time znatno otežan. „O prigovoru na rješenje o izvršenju, rješenje o odbijanju, odnosno odbacivanju predloga koje je donio javni izvršitelj, na osnovu vjerodostojne isprave, u drugom stepenu odlučuje vijeće suda za čije je područje javni izvršitelj imenovan“ (čl. 48 st. 3 ZIO-a), i to bez održavanja ročišta;

(2) zato što je u odnosu na njega primijenjeno načelo da je neko dužan ako ne dokaže, barem na nivou vjerovatnoće, da nije dužan. Time se izigrava u pravnom poretku implicirano načelo da postojanje obaveze mora dokazivati onaj ko tvrdi da ona postoji, načelo koje u biti odgovara načelu presumirane nevinosti u krivičnim stvarima

<sup>30</sup> Prema čl. 461 st. 2 ZPP-a, vjerodostojne isprave na osnovu kojih se izdaje platni nalog su: 1) javne isprave; 2) privatne isprave na kojima je potpis obvezanika ovjerio organ nadležan za ovjeravanje; 3) mjenice i čekovi s protestima i povratnim računima, ako su oni potrebni za zasnivanje zahtjeva; 4) izvodi iz ovjerenih poslovnih knjiga; 5) fakture; 6) isprave koje po posebnim propisima imaju značenje javnih isprava.

(čl. 35 UCG-a), načelo kojem na području građanskih odnosa treba odgovarati načelo presumirane nedužnosti. ZIO zapravo uvodi pretpostavku da onaj koji je izdao fakturu ima potraživanje na koje se ona odnosi, osim ako (navodni) dužnik ne učini vjerovatnijim da to potraživanje ne postoji, da nije dospjelo; da se neko ko je kao dužnik uveden u ovjerene poslovne knjige povjerioca smatra dužnikom ako ne učini vjerovatnim da nije itd.

(3) zato što ne uzimaju u obzir ni okolnost da potraživanja, npr. ono za koje je izdata mjenica, ali i ona na koje se odnose druge vjerodostojne isprave, mogu prestati i gotovinskim plaćanjem, kompenzacijom itd., zbog čega nije nužno, ali često ni moguće da se prestanak potraživanja u tim slučajevima dokazuje vjerodostojnim ispravama, čime se dužniku takođe ograničava pravo na pravično suđenje (čl. 32 UCG-a), ali i pravo na zaštitu prava i sloboda (čl. 19 UCG-a);

(4) zato što se prigovor ne može izjaviti zbog zastare potraživanja. Naime, prigovor se može istaknuti zbog taksativno navedenih razloga (čl. 58 st. 1 ZIO-a) (v. *supra ad* 5.1.3), među kojima se ne navodi i zastara. Posljedica toga jeste da bi postupak izvršenja na osnovu vjerodostojne isprave djelovao ekspropriacijski, da bi se zbog ograničenja liste razloga zbog kojih se prigovor može podnijeti protiv rješenja o izvršenju izdatog na osnovu tih isprava, pravnim subjektima oduzimala prava koja im se po opštim pravilima obligacionog prava priznaju, konkretno pravo da se pozovu na zastaru, ili čak i prekluziju.

(5) zato što u praksi može izazvati ozbiljnu pravnu nesigurnost, brojne nepravde, podstaći zloupotrebe, čime se dovodi u pitanje pravo na zaštitu prava i sloboda, zapravo nepotrebno ograničava pravo na borbu za ostvarivanje prava, pravo na odbranu u širem smislu (čl. 37 UCG-a). Naime, Ustavom impostirano pravo na odbranu koje se direktno tiče odbrane u krivičnim stvarima, treba kao opšti pravni princip proširiti na sve pravne odnose — ono je sastavni dio prava na pravično suđenje;

(6) zato što se insistiranjem na pisanim dokazima posebnog kvaliteta ne uzima u odbzir da ima puno ljudi koji su ograničeno pravno pismeni, da ne znaju voditi svoje pisane evidencije, da ne mogu priuštiti da u kratkom roku za prigovor od svega pet dana pripreme sve ono što se od njih traži, npr. da ishode pravosnažnu sudsku odluku kojom će biti utvrđena neistinitost isprave za čije su postojanje možda prvi put saznali kad su dobili rješenje o izvršenju, sudsku odluku koju mogu pribaviti tek nakon nekoliko godina parničenja. Time se nepotrebno dovodi u pitanje određenje Crne Gore kao države socijalne pravde i vladavine prava (čl. 1 st. 2 UCG-a);

(7) zato što mu je, zbog svega navedenog, bitno uskraćeno pravo na pravično suđenje (čl. 32 UCG-a; v. *supra ad* 3.3.1). Ograničenje u ostvarivanju tog prava posebno dolazi do izražaja ako se uzme da od povjerioca zavisi hoće li izabrati radi zaštite svojih prava put mandatnog postupka, postupka u kojemu će zatražiti izdavanje platnog naloga (čl. 461 i slj. ZPP-a), ili put izvršenja na osnovu vjerodostojne isprave. Ako izabere prvi put pravne zaštite, dužniku će biti

dovoljno da podnese prigovor protiv platnog naloga i parnica se mora sprovesti, parnica u kojoj će moći ostvarivati svoje pravo na pravično suđenje korišćenjem svih vrsta dokaznih sredstava. Ako izabere drugi put, procesnopravni se položaj dužnika bitno pogoršava. On će se moći braniti samo korišćenjem ograničenog kruga formalnih dokaza, koje mora pribaviti u izuzetno kratkom roku i priložiti uz prigovor o kojemu će sud odlučiti u sjednici vijeća. Zato što je povjerilac izabrao ovaj drugi put pravne zaštite, dužnikov će procesni položaj biti bitno izmijenjen, njegovo će pravo na borbu za pravo biti bitno ograničeno, biće bitno dovedeno u pitanje ostvarivanje njegovog prava na ravnopravni treman, na procesnu ravnotežu. Zato što je povjerilac nešto učinio vjerovatnim ili praktično to samo utvrdio (npr. kad je riječ o izvodima iz poslovnih knjiga), stiče pravo za pokretanje postupka, na odabir vrste postupka te dokaza čijim će se prilaganjem javni izvršitelj uvjeriti u istinitost onoga što on tvrdi. Time će, međutim, izvršnom dužniku biti oduzeto pravo na raspravu o zahtjevu, raspravu u kojoj će moći koristiti sve moguće dokaze radi opravdanja svojih tvrdnji, pravo na pravično suđenje.

I u vezi s taksativnim određenjem razloga za prigovor protiv rješenja o izvršenju na osnovu vjerodostojne isprave mogu se istaknuti sve rezerve koje su iznesene u vezi s taksativnim navođenjem razloga za prigovor protiv rješenja o izvršenju na osnovu izvršne isprave.

Sljedstveno navedenom može se reći da su ograničenja prava na prigovor protiv rješenja o izvršenju na osnovu vjerodostojne isprave neproporcionalna i da su protivna odredbama čl. 24 i 25 UCG-a (v. *supra ad* 3.3.2.4). To posebno vrijedi za izuzetno kratki rok za prigovor od pet dana.

#### *4.4. O ustavnosti ovlaštenja javnog izvršitelja da određuje izvršenje na osnovu vjerodostojne isprave*

Regulišući pitanje izvršenja na osnovu vjerodostojne isprave na prethodno navedeni način crnogorski je zakonodavac, između ostalog, predvidio da o dopuštenosti i osnovanosti prijedloga za izvršenje odlučuje „organ“ koji nema svojstvo suda u domaćem pravnom poretku — javni izvršitelj. Ovlašćujući javne izvršitelje da donose rješenja o izvršenju na osnovu vjerodostojne isprave, crnogorski ih je zakonodavac ovlastio ne samo da određuju izvršenje, već i da izdaju svojevrstne platne naloge, da donose kondemnatorne odluke. Time je javnim izvršiteljima priznato ovlaštenje na vršenje sudske funkcije, i to ne samo ovlaštenje da na osnovu odluke kojom je utvrđeno potraživanje povjerioca određuju izvršenje individualizacijom mjere (sankcije) kojom će biti otklonjeno postojeće protivpravno stanje, već i ovlaštenje da donose takve odluke. Pritom, nije riječ samo o ovlaštenju čije će ostvarenje zavisiti od pukog „pristanka dužnika“ koji će on izraziti nepodnošenjem prigovora protiv rješenja o izvršenju, prigovora čije će ulaganje, nezavisno od razloga zbog kojih je izjavljen, samo zato što je podnesen, kako je to predviđeno za prigovor protiv platnog



naloga (čl. 466 ZPP-a), otvoriti put parnici. Riječ je o ovlaštenju za donošenje kondemnantorne odluke, mogućnost čijeg je pobijanja prigovorom ograničena u pogledu razloga zbog kojih se taj pravni lijek može izjaviti i dokazima kojim se ti razlozi mogu potkrijepiti. Upravo zbog toga postavlja se i pitanje da li je davanje isključivog ovlaštenja javnim izvršiteljima da odlučuju u prvom stepenu o izvršenju na osnovu vjerodostojne isprave, da izdaju svojevrsne platne naloge koji se samo ograničeno mogu pobijati prigovorom o kojem će odlučivati sud, povrijeđena ustavna odredba prema kojoj u Crnoj Gori sudsku vlast vrši sud (čl. 11 st. 2 UCG-a). Naime, ograničenjem mogućnosti pobijanja platnog naloga sadržanog u rješenju o izvršenju na osnovu vjerodostojne isprave, ograničava se i mogućnost sudske kontrole pravilnosti i zakonitosti te odluke, čime se ograničava i Ustavom zajamčeno ovlaštenje suda da vrši sudsku vlast.

### *5. O ustavnosti odredaba koje uređuju sistem pravnih lijekova u izvršnom postupku*

Prema odredbi čl. 124 UCG-a Vrhovni sud je najviši sud u Crnoj Gori (st. 1) i obezbjeđuje jedinstvenu primjenu zakona od strane sudova (st. 2).

U postupku izvršenja i obezbjeđenja koji su uređeni ZIO-om jedini dopušteni pravni lijek protiv prvostepenih rješenja, uključujući i protiv rješenja o izvršenju i obezbjeđenju, nezavisno od toga da li ih je donio sud ili javni izvršitelj, jeste prigovor (v. *supra ad* 3.1).

O prigovoru odlučuje u drugom stepenu ili sudija pojedinac ili vijeće suda (čl. 8 i čl. 48 ZIO-a).

Prema Zakonu o sudovima (SL CG 11/15; ZS) u Crnoj Gori nadležni su u izvršnom postupku i postupku obezbjeđenja kad se o obezbjeđenju odlučuje nezavisno od glavnog parničnog ili drugog takvog postupka — osnovni sudovi (čl. 14 t. 4b ZS-a). To znači da o prigovoru protiv rješenja koje u postupku izvršenja donese javni izvršitelj odlučuje sudija pojedinac osnovnog suda, a da o prigovoru protiv rješenja koje u prvom stepenu donese sudija pojedinac osnovnog suda odlučuje u drugom stepenu vijeće tog suda.

Budući da je u postupku izvršenja i postupku obezbjeđenja koji se sprovodi kao poseban postupak, dakle nezavisno od glavnog parničnog ili nekog drugog kognicijskog postupka, jedini dopušteni pravni lijek prigovor, da nema pravnog lijeka protiv drugostepenih rješenja osnovnog suda, proizlazi da odlučivanje u navedenim postupcima završava pred osnovnim sudovima.

Ako se u Crnoj Gori suđenje u postupcima izvršenja i u navedenim postupcima obezbjeđenja završava pred osnovnim sudovima, da nema pravnog lijeka kojim bi se odluke donesene u postupcima pred pojedinim osnovnim sudovima mogle preispitati pred nekim višim sudom, npr. pred Apelacionim ili pred Vrhovnim sudom, nužno se nameću dva zaključka:

(1) sistemom pravnih lijekova u postupku izvršenja i obezbjeđenja koji je u Crnoj Gori uveden ZIO-om otvoren je put „feudalizaciji“ crnogorskog izvršnopravnog poretka i pravnog poretka obezbjeđenja — omogućeno je formiranje toliko takvih izvršnopravnih poredaka koliko ima osnovnih sudova, i

(2) u postupcima izvršenja i obezbjeđenja dovedeno je u pitanje (onemogućeno je) ostvarivanje Ustavom utvrđene funkcije Vrhovnog suda Crne Gore kao suda koji obezbjeđuje jedinstvenu primjenu prava (čl. 124 st. 2 UCG-a) jer ne postoje procesna sredstva (pravni lijekovi ili druga pravna sredstva) kojima bi se u pojedinim postupcima o kojima je riječ provjeravala primjena prava i time obezbjeđivala njegova jedinstvena primjena.

Zakonsko uređenje postupaka izvršenja i obezbjeđenja koje, s jedne strane, omogućava „feudalizaciju“ jednog važnog segmenta crnogorskog pravnog poretka, dok, s druge strane, dovodi u pitanje ostvarivanje Ustavom utvrđene funkcije Vrhovnog suda Crne Gore, protivno je:

(1) odredbi čl. 1 st. 2 UCG-a, prema kojoj je Crna Gora građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava. Nema, naime, vladavine prava u državi u kojoj se zakonima koji uređuju organizaciju sudske vlasti i nadležnost sudova te postupak pred sudovima „programirano“ omogućava „feudalizacija“, makar samo fragmentarno, u izvršnopravnim stvarima, „feudalizacija“ koja će se ogledati u tome da će u praksi potencijalno (makar samo u nijansama i pojedinostima, ali ponekad i u bitnim stvarima) biti toliko izvršnopravnih poredaka koliko ima osnovnih sudova. Zato što nema mogućnosti ujednačavanja sudske prakse u izvršnopravnim stvarima na nivou države, zato što svaki osnovni sud može nekontrolisano formirati svoju praksu, ZIO zapravo ima značenje specifičnog „model zakona“, zakona koji će samostalno („suvereno“) interpretirati i primjenjivati osnovni sudovi. U krajnjoj liniji, u takvom će sistemu u pojedinim postupcima izvršenja i obezbjeđenja prava pojedinih pravnih subjekata zavisiti od toga koji će osnovni sud biti nadležan i kakva će biti njegova praksa, odnosno u slučajevima u kojima će o rješenjima javnog izvršitelja odlučivati sudija pojedinac osnovnog suda, kako će on tumačiti i primjenjivati zakon;

(b) odredbi čl. 124 st. 2 UCG-a prema kojoj Vrhovni sud Crne Gore obezbjeđuje jedinstvenu primjenu prava. U pravnom poretku u kojem neki zakon, utvrđujući sistem pravnih lijekova kojim se onemogućava sudu koji je po Ustavu dužan obezbijediti jedinstvenu primjenu prava da, makar samo za pojedine segmente tog poretka, provjerom primjene prava u pojedinim slučajevima obezbjeđuje njegovu jedinstvenu primjenu, tom se sudu onemogućava ostvarivanje njegovog Ustavom utvrđenog položaja i misije. Zato je zakon koji onemogućava ostvarivanje ustavne uloge Vrhovnog suda protivan Ustavu i zbog toga treba biti sankcionisan.

## *6. O ustavnosti odredaba člana 63 ZIO-a po kojima javni izvršitelj može ući u stan ili poslovne prostorije izvršnog dužnika na osnovu svog rješenja o izvršenju i obaviti njihovo pretraživanje*

### *6.1. Postavljanje problema*

Prema odredbi čl. 61 st. 1 ZIO-a, izvršenje određeno na osnovu izvršne isprave sprovodi se prije pravosnažnosti rješenja o izvršenju, ako za pojedine izvršne radnje nije drugačije određeno, a prema odredbi st. 2 tog člana, izvršenje određeno na osnovu vjerodostojne isprave ne može se sprovesti prije pravosnažnosti rješenja o izvršenju, osim kada je izvršenje određeno na osnovu mjenice.

Prema odredbama čl. 63 ZIO-a, javni izvršitelj je dužan prilikom pretraživanja stana izvršnog dužnika ili odjeće koju on nosi na sebi i prilikom preduzimanja drugih izvršnih radnji da vodi računa o dostojanstvu ličnosti izvršnog dužnika i članova njegovog domaćinstva (st. 1); izvršnim radnjama u stanu izvršnog dužnika kojima ne prisustvuje izvršni dužnik, njegov zakonski zastupnik, punomoćnik ili odrasli član njegovog domaćinstva moraju prisustvovati dva punoljetna građanina (st. 2); izvršenje u poslovnoj i drugoj prostoriji izvršnog dužnika sprovodi se u radno vrijeme u prisustvu lica koje odredi izvršni dužnik, a ako izvršni dužnik ne odredi to lice, izvršna radnja se sprovodi i bez njegovog prisustva (st. 3), a kad izvršnu radnju treba provesti u prostoriji koja je zaključana, a izvršni dužnik nije prisutan ili ne pristaje da otvori prostoriju, javni izvršitelj će otvoriti prostoriju u prisustvu dva punoljetna građanina (st. 4).

U ZIO-u nema odredaba prema kojima bi javni izvršitelj bio dužan prije započinjanja pretraživanja stana prethodno pribaviti odluku suda kojom mu se dopušta ulazak u stan izvršnog dužnika.

S obzirom na navedene odredbe ZIO-a, na pitanje da li je tim zakonom predviđena mogućnost da javni izvršitelj uđe u stan ili poslovne prostorije izvršnog dužnika bez odgovarajuće odluke suda treba potvrdno odgovoriti — javni izvršitelj je za to ovlašćen. Zato se i postavlja pitanje je li takvo zakonsko rješenje u skladu sa Ustavom.

### *6.2. Premise za rješenje problema*

Ustavnu pravnu premisu za rješenje postavljenog problema predstavljaju odredbe čl. 41 UCG-a, prema kojima: je stan nepovrediv (st. 1); niko ne može bez odluke suda ući u stan ili druge prostorije protiv volje njegovog držaoca i u njima vršiti pretres (st. 2); da se pretres vrši u prisustvu dva svjedoka (st. 3), a službeno lice može ući u tuđi stan ili druge prostorije i vršiti pretres bez prisustva svjedoka ako je to potrebno radi sprečavanja vršenja krivičnog djela, neposrednog hvatanja učinioca krivičnog djela ili radi spašavanja ljudi i imovine (st. 4).

### *6.3. Zaključno*

Budući da je prema navedenim odredbama čl. 41 UCG-a stan nepovrediv i da niko ne može bez odluke suda ući u stan ili druge prostorije izvršnog dužnika, treba zaključiti da odredbe čl. 63 ZIO-a koje dozvoljavaju javnom izvršitelju da na osnovu svog rješenja o izvršenju, dakle bez odgovarajuće odluke suda, uđe u stan izvršnog dužnika čak i kad se on tome protivi, nijesu u skladu s odredbama čl. 41 UCG-a.

Zakonodavac nije uzeo u obzir okolnost da javni izvršitelj nije sudija i da njegovo rješenje o izvršenju kojim određuje pretraživanje nečijeg stana ili poslovnih prostorija kao izvršne radnje, premda ima sva dejstva prvostepenog sudskog rješenja o izvršenju, nije sudsko rješenje i da stoga odredba ZIO-a koja ovlašćuje javnog izvršitelja da na temelju svog rješenja o izvršenju može i protiv volje izvršnog dužnika ući u njegov stan ili poslovne prostorije nije u skladu s Ustavom.

## *7. O ustavnosti isključenja odgovornosti države za štetu koju počinje javni izvršitelji*

### *7.1. Zakonsko uređenje odgovornosti javnih izvršitelja i države za rad javnih izvršitelja*

Prema odredbama čl. 31 ZJI-a javni izvršitelj cjelokupnom svojom imovinom odgovara za štetu koju drugom prouzokuje nezakonitim i nepravilnim radom tokom postupka izvršenja (st. 1), dok Država Crna Gora ne odgovara za štetu koju prouzokuje javni izvršitelj (st. 2).

Javni izvršitelj je dužan zaključiti sa osiguravajućim društvom ugovor o osiguranju od odgovornosti za štetu učinjenu prilikom vršenja izvršiteljske djelatnosti, osiguranju prostorija i opreme kao i predmeta koji su mu povjereni na čuvanje u skladu sa zakonom koji uređuje izvršenje i obezbjeđenje (čl. 15 st. 1 ZJI-a). Najniži iznos osiguranja se određuje u visini od najmanje 120 prosječnih zarada u Crnoj Gori prema podacima organa uprave nadležnog za poslove statistike (čl. 15 st. 3 ZJI-a).

### *7.2. Postavljanje problema*

Šteta koju svojim radom javni izvršitelj može počinuti može višestruko premašivati iznos osiguranja, a u nekim slučajevima može doći do višestruke štete počinjene na račun stranaka, npr. pronevjerom u izvršnom postupku pribavljenog novca, datih jemstava itd.

U takvim će slučajevima, u kojima će i lična imovina javnih izvršitelja kojom bi mogli dopunski odgovarati redovno biti nedovoljna, stranke kojima je pričinjena šteta mogu ostati nenamirene. Zato se i postavlja pitanje da li je važeće zakonsko uređenje u skladu s Ustavom.

### 7.3. Pravne premise za rješenje problema

U pokušaju da se riješi *supra ad* 8. 2. naznačeni problem trebalo bi poći od ovih premisa:

(a) Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava (čl. 1 st. 2 UCG-a).

(b) Svojestvo Crne Gore kao države socijalne pravde i njena zasnovanost na vladavini prava, njena pravnost, zahtijevali bi da Crna Gora zakonima i drugim opštim propisima postavi odgovarajuće osnove pravnog uređenja društvenih odnosa i sistem pravne zaštite u vezi s tim odnosima, tj. da, između ostalog:

— zakonima i drugim opštim aktima zajamči pružanje pravne zaštite pravnim subjektima kao pretpostavke za nadomještanje sistema „prava jačega“ sistemom „jačeg prava“, uz zabranu samopomoći, samovlasti;

— zakonima i drugim opštim propisima odredi organizacijske oblike (državni organi: sudovi, organi uprave; pravna i fizička lica s javnim ovlaštenjima) koji će u pojedinim slučajevima pružati pravnu zaštitu pravnim subjektima te da osnuje i kadrovski ekipira te organizacijske oblike (organizacijski aspekt sistema pružanja pravne zaštite);

— zakonima i drugim opštim aktima uredi nadležnost tih organizacijskih oblika (kompetencijski aspekt sistema pružanja pravne zaštite);

— zakonima i drugim opštim aktima uredi procedure po kojima će ti organizacijski oblici u pojedinim slučajevima pružati pravnu zaštitu (funkcionalni aspekt sistema pružanja pravne zaštite).

(c) Javni izvršitelji su prema ZIO-u opšte stvarno nadležni organizacijski oblik za „odlučivanje u postupku izvršenja kao i za sprovođenje obezbjeđenja“ (čl. 3 ZIO-a), dok su sudovi izuzetno nadležni za odlučivanje u postupku izvršenja i za sprovođenje izvršenja (čl. 3 i 4 ZIO-a).

(d) U skladu sa svojim Ustavom postavljenim ovlaštenjima da uređuje sistem pružanja pravne zaštite na svojoj teritoriji, Crna Gora je organizovanjem službe javnih izvršitelja te povjeravanjem toj službi nekih od svojih javnopravnih prerogativa (određivanje i sprovođenje izvršenja; sprovođenje obezbjeđenja) nametnula pravnim subjektima tu službu kao jedini dozvoljeni put za ostvarivanje nekih oblika pravne zaštite.

(e) Povjeravanjem javnim izvršiteljima vršenje dijela državne javnopravne izvršnopravne funkcije, ta funkcija nije „privatizovana“ u smislu da je izgubila svoj javnopravni karakter — samo je izmijenjen organizacijski oblik u čiju je nadležnost prešlo obavljanje te javne funkcije. Država i dalje zakonski uređuje tu funkciju, odlučuje o tome ko će je obavljati (imenovanje javnih izvršitelja), nadzire rad javnih izvršitelja, sankcioniše ih itd.

(f) Prenošanjem izvršnopravnih poslova na javne izvršitelje, Država je višestruko profitirala: određeni dio kadrova koji su do uvođenja novog sistema obavljali njenu izvršnopravnu funkciju, Država je



mogla prebaciti na druge poslove i time povećati opštu efikasnost sudova; smanjio se i broj zaposlenih koje mora plaćati; uštedjela je značajno na poslovnom prostoru; dobila je solidne porezne obveznike itd.

(g) Prenošnje u bitnome izvršnopravne funkcije na javne izvršitelje Crna Gora je iskoristila za isključenje svoje odgovornosti za naknadu štete koju pravnim subjektima mogu počinuti javni izvršitelji čijim su se uslugama prinuđeni koristiti za ostvarivanje prava koje im Država jamči.

#### *7. 4. Zaključni stavovi*

(a) Treba uzeti da je protivno Ustavom impostiranom svojstvu Crne Gore kao države socijalne pravde zasnovane na vladavini prava da ta država prenošenjem nekih svojih javnopравnih prerogativa na fizička lica koja sama organizuju svoju djelatnost i snose finansijski rizik njenog obavljanja, dakle, svojevrsnom „privatizacijom“ državne izvršnopravne funkcije, „skine“ sa sebe bilo kakvu odgovornost za djelatnost tih lica, da izloži time pravne subjekte riziku definitivnog snošenja štetnih posljedica nezakonitog i nepravilnog izvršavanja nekih njenih (državnih) javnopравnih funkcija.

(b) Da nije došlo do prenošenja izvršnopравnih prerogativa na javne izvršitelje, Država bi odgovarala neograničeno za štetu koju bi njeni organi u čijoj je nadležnosti bilo izvršenje i obezbjeđenje (sudovi) do tog prenošenja počinili „korisnicima“ njihovih pravozaštitnih funkcija.

(c) Prenošnjem tih prerogativa na javne izvršitelje, odgovornost Države za obavljanje njenih (državnih) funkcija ne bi se smjela promijeniti: Država mora i dalje odgovarati za vršenje svojih funkcija nezavisno od toga kome je povjerila njihovo vršenje. To se pitanje ne bi postavilo na takav način kad bi pravni subjekti imali mogućnost izbora, kad bi im stajala na raspolaganju, pored javnih izvršitelja, i konkurentna mogućnost da od suda zatraže pružanje istih pravozaštitnih usluga. Međutim, čak i kad bi od izvršnog povjerioca zavisio izbor između suda i javnog izvršitelja, uslov „slobode“ izbora između suda i javnog izvršitelja i time preuzimanja rizika tog izbora ne bi bio ispunjen u odnosu prema izvršnom dužniku — on u tom izboru ne bi učestovao, a bio bi prinuđen snositi štetne posljedice izvršenja koje bi određivao i sprovodio javni izvršitelj.

(d) Svojstvo Crne Gore kao države socijalne pravde zasnovane na vladavini prava zahtijeva da pitanje odgovornosti za vršenje državnih funkcija bude socijalnije i pravednije uređeno, da građani u pogledu mogućnosti da ostvaruju naknadu štete koju im počinu javni izvršitelji ne budu prepušteni na milost i nemilost vršiteljima te nove javne službe, visini njihovog osiguranja od odgovornosti i njihovom imovinskom stanju, službe koja, s jedne strane, vrši određene, na nju prenesene, prerogative državne vlasti i u tom smislu ima javnopравni karakter, dok je, s druge strane, „privatizovana“ jer njeni vršitelji sami organizuju svoje poslovanje i snose njegov finansijski rizik.

(e) Bilo bi nepošteno i socijalno nekorektno da Država od uvođenja nove službe ima samo koristi, između ostalog i višestruko finansijsku (v. *supra ad* 8. 3(f)), a da se istovremeno prenošenjem nekih svojih ovlašćenja na tu službu oslobodi bilo kakve odgovornosti za njen rad.

## 8. Zaključne napomene

Zakoni koji su bili predmetom analize u ovom radu zahtijevaju svakako da budu preispitani ne samo s aspekta ustavnosti nekih od rješenja koja sadrže, već i uopšte s aspekta svoje sadržajne i nomotehničke doradenosti. Autori ovog rada nastojali su upozoriti na neke od problema koje ti zakoni izazivaju u uvjerenju da bi time mogli podstaći nadležne organe da ih eventualno nastoje riješiti odgovarajućom ustavnosudskom ili zakonodavnom intervencijom.

## Literatura

1. Dika M., *Osvrt na četiri koncepcije o pravnoj prirodi pravosudnog akta (Duguit, Kelsen, Krbeč, Lukić)*, Arhiv za pravne i društvene nauke, 1–2/89.
2. Dika M., *Gradansko ovršno pravo, I, Opće građansko ovršno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2007.
3. Zoroska-Kamilovska T., *Reforme sistema izvršenja u državama regiona — konceptualne sličnosti i razlike, kontroverze i dileme*, <https://www.pravni.ues.rs.ba/Download/Zbornik-Harmonizacija/HGPV3.pdf>, 25. 10. 2019.
4. Jakšić A., *Evropska konvencija o ljudskim pravima, komentar*, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd 2006.
5. Kelsen H., *Opšta teorija prava i države*, Beograd, 1951.
6. Triva S., Dika M., *Gradansko parnično procesno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2004.
7. Uzelac A., *Pravo na pravično suđenje u građanskim predmetima: Nova praksa Europskoga suda za ljudska prava i njen utjecaj na hrvatsko pravo i praksu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 60 No. 1, 2010.
8. Uzelac A., *Improving Efficiency of Enforcement Proceedings Recommendation on Enforcement of the Council of Europe and its Relevance for Transition Countries*, [http://www.alanuzelac.from.hr/pubs/B20Tempus\\_improving\\_eff.pdf](http://www.alanuzelac.from.hr/pubs/B20Tempus_improving_eff.pdf), 01. 10. 2019.

## Ostali izvori

1. Ustav Crne Gore, „Službeni list CG“, br. 1/2007 od 25. 10. 2007. godine. Vidi: Amandmane I do XVI — 38/2013–1
2. Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore, „Službeni list CG“, br. 11/2015 i 55/2019 — Odluka US CG
3. Zakon o parničnom postupku, „Službeni list RCG“, br. 22/2004, 28/2005 — Odluka US RCG, 76/2006 i „Službeni list CG“, br. 47/2015 — drugi zakon, 48/2015 (čl. 84. i 85. nijesu u prečišćenom tekstu), 51/2017, 75/2017 — Odluka US CG, 62/2018 — Odluka US CG, 19/2019 — Odluka US CG, 34/2019 i 42/2019 — ispravka.

4. Zakon o obligacionim odnosima, „Službeni list CG“, br. 47/2008, 4/2011 — drugi zakon i 22/2017
5. Zakon o izvršenju i obezbjeđenju, „Službeni list CG“, br. 36/2011, 28/2014, 20/2015, 22/2017, 76/2017 — Odluka US CG i 25/2019.
6. Zakon o javnim izvršiteljima, „Službeni list CG“, br. 61/2011, 22/2017 i 17/2019
7. Zakon o izvršnom postupku („Službeni list RCG“, br. 23/2004 od 5. 4. 2004.
8. Ovršni zakon RH, NN 112/12, 25/13, 93/14, 55/16, 73/17.
9. Zakon o izvršbi in zavarovanju, Uradni list RS, št. 3/07 — uradno prečišćeno besedilo, 93/07, 37/08 — ZST-1, 45/08 — ZArbit, 28/09, 51/10, 26/11, 17/13 — odl. US, 45/14 — odl. US, 53/14, 58/14 — odl. US, 54/15, 76/15 — odl. US, 11/18
10. Zakon o izvršnom postupku („Sl. list SFRJ“, br. 20/78)
11. Recommendation Rec (2003)17 of the Committee of Ministers to member states on enforcement (adopted by the Committee of Ministers on 9 September 2003 at the 851st meeting of the Ministers’ Deputies, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805df135](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805df135), 1. 10. 2019.
12. Le Compte, Van Leuven i De Meyere protiv Belgije, 6878/75 i 7238/75, 23. 06. 1981.
13. Case of Hornsby v. Greece, Application no. 18357/91, Judgment, Strasbourg, 19. 03. 1997.

Mihajlo Dika, PhD  
Ivana Martinović, LLM

CONSTITUTIONALITY OF LAW ON ENFORCEMENT  
AND SECURING OF CLAIMS AND LAW ON  
PUBLIC ENFORCEMENT OFFICERS

By introducing, through the new Law on Enforcement and Securing of claims and Law on Public Enforcement Officers, the institute of Public Enforcement Officer into the Montenegrin legal system, and by determining the enforcement and garnishment procedures, the Montenegrin legislator reformed not only the existing enforcement legislation but, in doing so, reformed the country’s entire judicial system, thereby raising many compelling questions about the constitutionality of the new legislation. The object of this paper is to question the constitutionality of several institutes which were regulated by those Laws without pretending either to final judgment in the matter or, indeed, or that other institutes should not likewise be subjected to the test of constitutionality. Therefore, the intention of this paper is to initiate a broader constitutional questioning of the new enforcement laws, and to call for Constitutional Court to express their opinion.

*Key words:* Enforcement procedure, public enforcement officer, right to a fair trial, right to an effective remedy