

Посебној, олакшаној ванпарничној процедури, у којој би се начело диспозиције странака респектирало, било би основа само кад би материјалноправни прописи дозвољавали развод на основу саме чињенице да то брачни другови споразумно траже, као што је то случај у неким позитивним законодавствима (31).

Настојали смо показати како се из нашег Основног закона о браку не би могао извести закључак о дужности уважавања споразума странака као бракоразводног узрока *sui generis*. Напротив, настојали смо показати како анализа законског текста тражи да се и у случају споразумног тражења развода примијене сви они специфични процесни прописи за брачне спорове, чији је крајњи циљ да омогуће судску заштиту само у оном случају кад се истакнути захтјев и објективно показује основаним.

Др. Синиша Трива

О ИЗВРШЕЊУ НА ОПШТЕНАРОДНОЈ ИМОВИНИ

Са освртом на праксу наших привредних судова

§ 1. Општа разматрања. — Основни појмови и установе, као и позната општа правна правила извршног поступка, важе углавном исто тако и за извршење на стварима у саставу општенародне имовине. Ово нарочито уколико се тиче самих принципа извршног поступка и надлежности судова и других органа за дозволу и спровођење извршења. Али, између извршења на општенародној имовини и извршења на имовини појединих лица физичких и правних, тј. на имовини из оквира приватне и личне својине, постоје такође извесне значајне разлике. Те су разлике, као што ћемо даље видети, нарочито условљене и одређене самом природом и значајем или пак самом наменом и функцијом појединих општенародних добара односно ствари и права, који се овде појављују као предмети извршења (егзекуциони објекти), а који чине садржину општенародне имовине. (1).

(31) V. Eisner: op. cit., s. 94, n. 9.

(1) Ми овде говоримо о извршењу на општенародној а не друштвеној имовини због тога, што је термин „општенародна имовина“ већ одавно прихваћен у нашем законодавству, па је отуда и више одређен и познат од појма „друштвене имовине“. Општенародна имовина претставља управо ону имовину чији је субјект цела друштвена заједница односно држава ФНРЈ, а која је дата на управљање и коришћење привредним и другим организацијама и установама, и она је као таква, у својим разним облицима или варијантама, у овој области стварно и најчешће егзекуциони објект. Осим тога, друштвена имовина је, и правно и стварно, један шири појам, тако да је њоме појамно обухваћена и задружна имовина као и имовина друштвених организација (културно-уметничких, спортских и других). Као што је по нашем законодавству такође и сам појам друштвене својине шири од појма општенародне имовине (в. например чл. 14 Устава ФНРЈ, чл. 4 Уставног закона и чл. 11 Уредбе о земљорадничким задругама).

Отуда и нужност извесних процесуалноправних специфичности које се тичу ове врсте извршења, а са којима ћемо се у даљем излагању упознати макар и у најкраћим потезима и цртама. У тој пак области такође пракса наше државне арбитраже, исто као и пракса наших садашњих привредних судова, дала је један значајан допринос изградњи нашега новог права (2). Руковођени жељом да по могућству допринесемо успешном решењу питања о коме је овде реч, изнећемо ове укратко извесне резултате наших досадашњих проучавања у овој области, са нарочитим освртом на праксу наших привредних судова.

* *

Пре свега, питање дозволе и спровођења извршења на општенародној имовини има се решавати с погледом на посебну природу друштвене својине и специфичности њене друштвено-привредне функције и намене. Затим, треба вазда имати у виду и познату чињеницу: да извесне ствари или права из састава општенародне имовине (као што су, на пример, средства за производњу и сл.) могу начелно или по правилу — ако не увек и искључиво — бити само предмет општенародне имовине односно друштвене својине и, као такве, не могу ни по каквом правном основу, па дакле ни по основу принудног извршења, прећи у имовину других лица, физичких и правних. Такве су ствари, на пример, као што је познато: сва рудна и друга блага у утроби земље, воде, укључујући минералне и лековите, извори природне снаге, средства жељезничког и ваздушног саобраћаја, пошта, телеграф, телефон и радио (чл. 14, ст. 2, Устава ФНРЈ). Ове и сличне ствари и са њима скопчана разна имовинска права, претстављају управо основна и најважнија средства производње и изборе народног благостања и богатства. И због тога би се и као извршеник, уколико би се тицало извршења на таквим стварима или правима, могла појавити само друштвена заједница односно држава као правни претставник друштвене заједнице; или пак поједини органи државе односно друштвене заједнице, тј. поједине организације, и установе којима су те ствари и права, као делови општенародне имовине, дати на коришћење и управљање.

Осим тога, има ствари из састава општенародне имовине које су по закону уопште изузете из промета, док је пак промет других регулисан тако да се могу отуђивати само у извесним законом тачно предвиђеним случајевима или само у извесном обиму и смислу и под одређеним законским условима. Тако, на пример, по Закону о промету земљишта и зграда од 1954: пољопривредна земљишта у друштвеној својини не могу се отуђивати, осим у случајевима који су законом одређени. Грађевинска земљишта у друштвеној својини не могу

(2) В. о томе врло интересантна излагања у чланку Др. Александра Голдштајна: Извршење на општенародној имовини, „Архив за правне и друштвене науке“, бр. 2/1949, стр. 314 и след.

се отуђивати, али се на њима могу стицати права одређена законом. А зграде у друштвеној својини могу бити у промету под условима одређеним у овом закону (чл. 1). Међутим, непокретности које су у *општој употреби*, као што су путеви, мостови, паркови и овима слични објекти, и зграде које су у *јавној употреби*, као што су школске и болничке зграде, музеји и сл., нису у промету (чл. 2). — А на стварима које нису у промету не може се уопште спроводити ни принудно извршење или егзекуција. Ово исто важи и за задружну имовину, која се имовина према прописима Уредбе о земљорадничким задругама од 26 јануара 1956 („Службени лист ФНРЈ”, бр. 5/54, и измене и допуне у бр. 34/56) — „не може ни под којим условима одузети од задруге” (чл. 11, ст. 3). Ни под којим условима, па дакле ни путем принудног извршења.

С обзиром пак на то да друштвена заједница односно држава поједине предмете, тј. ствари или права, из горе наведених и других средстава за производњу искоришћава сама или их пак под одређеним условима даје другоме на искоришћавање, — при спровођењу овог извршења морају се добро познавати и имати у виду и правна правила и прописи о управљању и располагању општеном имовином односно друштвеном својином. У томе погледу највећи практични значај, узевши уопште, има позната подела ствари из оквира општеном имовине којима управљају привредне и друге организације и установе — на *основна и обртна средства*. Наиме, извршење на обртним средствима не подлежи по правилу никаквим нарочитим ограничењима исто као и промет тих средстава уопште. По Уредби о управљању основним средствима привредних организација од 23 децембра 1953 („Службени лист ФНРЈ”, бр. 52/53 и исправка у бр. 8/54 са доцнијим изменама и допунама), ствари из основних средстава су такође у слободном промету, с тим да привредне организације могу ствари из основних средстава продајом преносити на друге привредне организације и друштвена правна лица и то на начин предвиђен овом Уредбом и другим прописима (чл. 10). А то *de lege lata* у ствари значи: да се принципијелно промет основних средстава може вршити само у оквиру тзв. социјалистичког сектора привреде. Управо, по истој уредби, ствари из основних средстава, без обзира да ли су амортизоване или нису, не могу се продати физичким и приватним правним лицима (чл. 50, ст. 1). И само изузетно од ове одредбе, државни секретар за послове народне привреде може прописати да се одређене врсте основних средстава могу продавати и тим лицима (чл. 50, ст. 2). Ово је већ прописано Наредбом о условима и начину продаје одређених врста основних средстава физичким и приватним правним лицима од 15 новембра 1954 („Службени лист ФНРЈ”, бр. 51/54).

Све пак што је овде речено за промет основних средстава путем слободне куповине и продаје, важи несумњиво и уколико се тиче отуђења основних средстава путем принудног извршења (наравно, уколико је такво извршење по закону уопште могуће и допуште-

но); пошто закон односно иста уредба у томе погледу не прави никакву разлику (3).

Ово питање о могућности и условима принудног извршења на основним средствима у тесној је вези и са познатим принципом односно прописом о чувању интегритета вредности основних средстава, који је пропис предвиђен у чл. 7 Уредбе о управљању основним средствима привредних организација. По овоме пропису наиме привредна организација одговара друштву за целокупну вредност основних средстава којима управља и дужна је држати их у пуној вредности. А свако смањење основних средстава привредна организација дужна је накнадити друштву. По истом начелу односно пропису, друштво не признаје никакво смањење вредности основних средстава као основ за смањење обавеза привредних организација према друштву. Овај пак пропис важи начелно исто тако и из истих разлога и за случај смањења вредности основних средстава због евентуалног принудног извршења на њима. Осим тога, аргументе за мишљење да се по нашем позитивном праву не може спроводити извршење на основним средствима привредних организација — налазе се посебно у одговарајућим прописима познате Уредбе о престанку предузећа и радњи од 1953. По тим прописима основна средства не улазе у ликвидациону масу и не служе намирењу тзв. ликвидационих поверилаца ни у редовној ни у принудној ликвидацији, већ се напротив предају надлежном општинском и народном одбору (у случају ликвидације предузећа), односно одговарајућем основном задружном савезу (у случају ликвидације земљорадничких задруга) (4).

С обзиром на то не може се спроводити принудна продаја основних средстава привредних организација. — Од овога пак правила предвиђена су ипак извесна отступања. Наиме, продаја основних средстава у извршном поступку може се дозволити само изузетно, и то једино у случају, када дуг због кога се спроводи извршење потиче од набавке основних средстава и остварених дугорочних кредита привредне организације која се у датоме случају појављује као извршеник. Овај изузетак је предвиђен прописима пом. Уредбе о

(3) В. по овоме питању посебно врло интересантан и садржином богат чланак Др. Ивана Букљаша: Да ли је могуће извршење на основним средствима, „Наша законитост“, бр. 3/1955, стр. 221 и след! Ту је, поред осталог, дата и једно целисходно објашњење начела очувања интегритета вредности основних средстава; при чему је указано и на случаје повреде тога начела. Вредност основних средстава о којој је овде реч не изражава се правно само у њиховом природном облику, већ и у одговарајућим новчаним износима који се по закону уплаћују у тзв. амортизациони фонд.

(4) Према Закону о надлежности народних одбора општина и срезова од 5 јула 1955 („Службени лист ФНРЈ“, бр. 34/55), у случају ликвидације привредне организације основна средства не преузима срез него општина (в. чл. 4, ст. 1, прилог I/A, V бр. 6 и 7). Међутим, по пом. Уредби о земљорадничким задругама, имовина која преостане по престанку земљорадничке задруге, уступа се основном савезу у коме је задруга била учлањена (чл. 80, ст. 3). — Основна средства привредне организације сачињавају: (1) средства за рад и грађевински објекти привредног карактера (пословне и привредне зграде и други објекти), (2) дугогодишњи засади, као воћњаци, виноград, хмељарници и сл., (3) основно стадо, и (4) патенти и лиценце (в. чл. 3 Уредбе о управљању основним средствима привредних организација).

престанку предузећа и радњи (чл. 66). Наиме, ако надлежни народни одбор у случају принудне ликвидације предузећа не преузме обавезе које проистичу из набавке основних средстава, или банка сматра да народни одбор нема средстава којима би измирио потраживање банке, извршиће се продаја основних средстава. У том пак случају из средстава добијених продајом основних средстава измирују се обавезе предузећа које проистичу из набавке основних средстава и обавезе по дугорочним кредитима, а остатак се уплаћује у корист инвестиционог фонда дотичног народног одбора. — Ово је дакле један изузетан случај, кад привредна организација одговара за своје обавезе и основним средствима. Овај је изузетак иначе у складу и са познатим општим начелом нашега имовинског и привредног права и законодавства о тзв. наменској употреби основних и других средстава из оквира општенародне имовине. Он не претставља ни повреду познатог начела чувања и одржања интегритета вредности основних средстава. Тим изузетком се напротив само потврђује правило: да се принудно извршење не може спроводити поједнако према свим деловима општенародне имовине којима поједине организације и установе управљају и коју користе (5).

Напомена. — Изузетна продаја основних средстава о којој је овде реч врши се по одредбама пом. Уредбе о управљању основним средствима привредних организација. По овој пак уредби, продаја ствари из основних средстава врши се усменим јавним надметањем, надметањем путем писмених понуда или непосредном погодбом. О усменом јавном надметању и о надметању путем писмених понуда треба да се донесу посебни савезни прописи. А непосредна пак погодба закључује се писмено (чл. 49). — Прописима исте Уредбе, међутим, није предвиђена и могућност отуђења основних средстава путем принудне јавне продаје, тј. продаје у извршном поступку.

У вези са тим, посебан значај за правилно и успешно спровођење извршења на општенародној имовини добија и потреба доброг уочавања и познавања разлике између старог и новог система управљања том имовином и привредом. Наш нови привредни систем, тј. систем радничког самоуправљања у привреди, за разлику од старог тзв. административног система управљања привредом, одликује се, као што је познато, читавим низом нових, раније уопште непостојећих, друштвено-економских и правних односа и установа. — Реч је наравно о систему који је установљен Основним законом о управљању државним привредним предузећима и вишим привредним удружењима од стране радних колектива од 1950 (Закон о управљању предузећима), а који се систем сада даље изграђује и у савршава. — Међу тим установама има пак и таквих које су истина и раније постојале — али које су у основи и суштини својој, дакле и

(5) У вези са овим треба имати у виду да продајом односно преносом ствари из основних средстава између привредних организација само право управљање прелази са продавца на купца а сопствених продатих ствари остаје и даље друштвена заједница односно држава ФНРЈ (в. чл. 4, ст. 1, Уставног закона).

квалитативно, измењене тако да су остале и даље истоветне и исте само по њиховоме спољашњем изгледу, називу или имену. Но, баш та номинална или привидна истоветност тих само по имену истих, а уствари сасвим нових друштвено-економских и правних установа и појава, може често пута, како је то и код нас већ запажено, бити један од разлога и узрока неправилног и нетачног разумевања и схватања њихове праве природе и њиховога стварног делокруга и значаја у новим, суштински измењеним друштвеним условима и приликама. — Познато је пак да исте речи, тј. исти правни изрази или термини, имају у новим друштвеним условима сасвим другачији смисао и значај.

Сличан случај имамо несумњиво и у овој правној области, у области принудног извршења или егзекуције на општенародној имовини, нарочито уколико се тиче тумачења и примене постојећих правних правила и установа старога извршног права и поступка. Познато је, међутим, да се једна од карактеристика нашега новог привредног система, па и нових правних прописа којима је тај систем регулисан, састоји у томе што се њиме проширују обим и оквири општенародне имовине, односно друштвене својине. У томе је пак углавном и сва деликатност извршења на општенародној имовини. Ово извршење претставља уистини један посебан и врло актуелан правни проблем. — Када пак говоримо о извршењу, ми тај израз и овде редовно узимамо у његовоме ширем значењу и смислу, тако да је њиме по правилу обухваћено и обезбеђење, тј. и извршење ради обезбеђења, а не само извршење ради испуњења и сл. И све што је и овде у овим нашим општим разматрањима речено о извршењу, важи углавном исто тако и за обезбеђење. Мада се, као што је познато, код спровођења обезбеђења обично не тражи онај степен сигурности и извесности односно истинитости као код спровођења коначног извршења односно намирења.

Изложићемо овде укратко и посебно проучити некоја најважнија и најактуелнија питања која се тичу извршења на општенародној имовини. Притом ћемо указати и на основна начела и правила извршног поступка по овој материји и изнети значајније нове одлуке из праксе наших привредних судова. Познато је пак, да су привредни судови по Закону о привредним судовима на првом месту надлежни да суде по међусобним привредним споровима и споровима за накнаду штете у којима се као странке појављују: привредне организације, (предузећа, радње и задруге), задружне организације, установе са самосталним финансирањем, као и федерација, народне републике, аутономне јединице, срезови, градови и општине и њихове установе којима је признато својство правног лица (чл. 3, ст. 1). Према томе, јасно је да се и њихове одлуке уствари извршују само из предмета односно ствари које улазе у оквир општенародне и опште друштвене или народне имовине. И зато се и извршење на општенародној имовини у првом реду тиче извршења одлука привредних судова. Отуда и велики значај праксе привредних судова у овој

области, — где такође, као што је познато, пракса наших судова обично иде испред научних и стручних достигнућа наше правне теорије. Што је, с обзиром на познату динамичност у друштвеном и привредном развоју наше земље, бар унеколико и по себи разумљиво и оправдано.

§ 2. *Извршење против привредних организација и установа.* — Према досадашњем искуству, предмет овог извршења су редовно или најчешће новчана средства и потраживања привредних организација и установа, а нарочито њихова потраживања или примања по текућем рачуну код новчаних завода односно банака. И зато се и наплата новчаних потраживања према тим организацијама и установама у пракси обично врши пописом односно пленидбом новчаних средстава по извршениковом текућем рачуну код банке. Али, постоје наравно и други предмети и начини извршења међу привредним као и другим друштвеним организацијама и установама. Те ћемо се и на њих, и на те друге начине и предмете извршења, овде укратко осврнути и изнети оно што, с обзиром на садашња достигнућа наше правне теорије и судске праксе у овој области и постојећа правна правила, — сматрамо за најважније и најпотребније.

1. *Извршење по текућем рачуну.* — У случају када се као дужник односно извршеник појављује привредна организација која има свој текући рачун код банке, принудна наплата новчаних потраживања врши се пленидбом и пописом одговарајућих износа из новчаних средстава са текућег рачуна извршениковог и њиховим преносом на текући рачун тражиоца извршења (6). Ако пак тражилац извршења нема свог текућег рачуна код исте банке, онда ће му се, по његовој жељи односно диспозицији, такав рачун истовремено отворити или ће му се заплењени износи ставити на слободно располагање, уколико наравно томе не стоје на путу какве законске препреке или сметње.

Извршење се и овде спроводи по решењу надлежног суда о дозволи извршења. За доношење овог решења надлежан је исти привредни суд који је донео и одлуку односно пресуду или платни налог чије се извршење тражи. Та одлука мора претходно бити оглашена за правоснажну и извршну (клаузула извршности). Да би могао бити пуноважно узет у поступак предлог за дозволу извршења мора садржати и друге нужне податке који се по правилима извршног поступка за подношење таквих предлога траже.

(6) Овако се, према овде цитираној новијој литератури и добијеним обавештењима, — код овог облика извршења, тј. код извршења по текућем рачуну, поступа у пракси. Међутим, уколико се то извршење спроводи по правилима старог извршног поступка, тј. пленидбом и пописом тражбина извршеникових по текућем рачуну, такав начин поступања не би се могао сматрати правилним, јер се по тим правилима, као што је познато, извршење на тражбинама, — а такво је несумњиво и извршење по текућем рачуну о коме је овде реч, — врши забраном дотичном дужнику извршениковом да не сме платити дуг извршенику и преносом тражбине на тражиоца извршења. А само кад је реч о тражбинама које се оснивају на тзв. легитимационим папирима, као што су: менице, чекови који не гласе на доносиоца, уложне књижице итд., пленидба се врши пописом тих легитимационих папира.

2. *Извршење пенидбом покретних ствари.* — Извршењу пенидбом покретних ствари прибегава се када привредна организација, односно предузеће које се појављује као извршеник, нема свога текућег рачуна код банке, или пак када на постојећем текућем рачуну нема довољно новчаних средстава. У том случају привредни судови по предлогу тражиоца извршења дозвољавају извршење пенидбом расположиве робе и осталих покретних ствари извршеникових, изузимајући његова основна средства. То ће пак обично бити случај код предузећа која се налазе пред ликвидацијом, као и код земљорадничких и других задруга; пошто задруге, према прописима Уредбе о финансиском пословању преко банке и о плаћању готовим новцем од 29 маја 1952 („Службени лист ФНРЈ“, бр. 30/52, и измене у бр. 59/52), обављају своја плаћања и у готовом новцу. По овој уредби задруге могу вршити исплате готовим новцем без ограничења на сопственој благајни, с тим да са банком врше обрачун према одговарајућим прописима ове уредбе (чл. 5, ст. 3, у вези чл. 12). — Иначе, привредне организације, укључујући и задруге, дужне су да целокупно своје финансиско пословање врше преко Народне банке ФНРЈ по одредбама исте уредбе (чл. 1). То исто важи и за задружне организације и државне органе и установе. — Ово је све од значаја и за спровођење извршења.

Задружна имовина има исто тако велики значај за друштвену заједницу као и општенародна, јер је и то друштвена односно народна имовина, ако не баш увек и у свему и општенародна или општедруштвена. По познатој нам Уредби о земљорадничким задругама, задружна имовина је у друштвеној својини и њоме управља задруга. Задружну пак имовину сачињавају све ствари које задруга произведе, као и ствари и права које задруга прибави приликом оснивања или у току своје делатности (чл. 11). У имовину којом управља земљорадничка задруга улазе, поред осталог, и права на земљишту које задруга користи на основу уговора по било коме основу закљученог са задругама, као и земљиште из општенародне имовине које је додељено задрузи на коришћење (чл. 47). Познато је пак, да се једна од карактеристика нашег новог привредног система, односно нових правних прописа којима је тај систем регулисан, састоји и у томе што се њиме проширују обим и оквири општенародне имовине односно друштвене својине.

За дозволу и спровођење ове врсте извршења надлежни су сремски судови (чл. 98 Закона о привредним судовима у вези чл. 120 Закона о судовима од 1954 и чл. 40, т. 3, Закона о уређењу народних судова од 1946). Међутим, ако извршни наслов потиче од привредних судова или од Спољнотрговинске арбитраже, онда извршење дозвољавају и спроводе привредни судови.

Но, у случају када се као дужник односно извршеник појављује неко предузеће, тражилац извршења је дужан да претходно захтева извршење пенидбом новчаних средстава дужникових са његовог

текућег рачуна код банке. И тек када такав рачун извршеников не постоји или ако је пленидба по текућем рачуну остала безуспешна, тражилац извршења може по правилу предложити извршење пленидбом постојеће готове робе и других покретних ствари извршеникових. Што значи да је извршење над робом и другим покретним стварима у случају када се као дужник односно извршеник појављује неко привредно предузеће, уствари споредне или супсидијарне природе. — Овде пак треба имати у виду и познато правило извршног поступка по коме само код извршења ради наплате новчаних тражбина тражилац извршења бира предмет из кога ће се наплатити; док код осталих извршних захтева предмет извршења треба да буде означен већ у самоме извршном наслову (7).

Напомена. — Приликом дозволе и спровођења принудног извршења на вредностима односно на предметима и средствима из оквира општенародне имовине, треба такође водити рачуна и о циљу или сврси чијем остварењу ти предмети или средства треба да служе, тј. о њиховој намени. Тако, на пример, према једном решењу Врховног привредног суда инвеститор нема право располагања инвестиционим средствима противно њиховој намени, па се на тим средствима не може водити принудно извршење за ненаменске сврхе (8). У датоме случају решењем првостепеног суда било је дозвољено извршење ради намирења пленидбом извршеникових потраживања на његовим рачунима код филијале Народне банке и преносом заплењеног потраживања на жиро рачун тражиоца извршења. Врховни привредни суд је, међутим, уважио ванредну ревизију претседника Врховног привредног суда, преиначио првостепено решење и одбио предлоге за принудно извршење. У образложењу свога поманутог решења Врховни привредни суд пак, поред осталог, каже: „Савезно извршно веће расподељујући средства федерације из обичног инвестиционог фонда одредило је тачну намену одобрених средстава и то за студије истраживања, а не за грађевинске радове. Расподелом средстава инвеститор је стекао право да предузме инвестиционе радње за које су средства намењена, а Народна банка која рукује општим инвестиционим фондом врши исплате на рачун одобрених средстава, уколико се оне односе на радове за које су намењене. Без утицаја је околност што су ова средства издвојена на посебни рачун, пошто је то учињено у сврху евиденције утрошка одобрених средстава за наменске сврхе. Извршеник као инвеститор нема право располагања инвестиционим средствима противно њиховој намени, услед чега ни трећа лица не могу ова средства ангажовати путем судског извршења за ненаменске сврхе“. При оваквом стању ствари — каже се даље у истом образложењу Врховног привредног суда — погрешно је првостепени суд кад је одобрио извр-

(7) В. о томе у делу Др. Срећка Цуља: Грађанско процесно право Краљевине Југославије, књига II, стр. 22 и след.

(8) В. решење Врховног привредног суда — Р — 147/55 од 31 августа 1955, у књизи: Збирка одлука привредних судова, свеска прва, Београд, 1956, уредио Др. Александар Голдштајн, одлука бр. 36, стр. 72 и след.

шење. — У овоме образложењу изнет је низ правних установа и појмова са којима се такође треба благовремено и добро упознати.

§ 3. *Извршење против локалних политичко-територијалних јединица.* — *Претходне напомене.* — По нашим новим правним прописима, а посебно по Општем закону о народним одборима од 1952 (Законa 8 народним одборима) и Уставном закону ФНРЈ од 1953, наше локалне административно-територијалне јединице односно општина, срез и град, имају својство правног лица и они такође у томе својству *управљају општенародној имовином*. Наиме, по Закону о народним одборима (чл. 15) општина, срез и град јесу правна лица. Народни одбор општине и народни одбор града врше право управљања свим земљиштима и зградама у општини односно граду који су општенародна имовина, уколико то право не припада другим државним органима, привредним организацијама, установама или заједницама (селима и томе слично). Осим тога, народни одбор врши у оквиру своје надлежности и управу општенародној имовином у општој употреби (путеви, реке, канали, паркови, итд.). Исто тако, по Уставном закону (чл. 7, ст. 1—5), општина и град *имају право управљања земљиштима и зградама који су општенародна имовина* уколико то право не припада другим државним органима, привредним организацијама, установама и заједницама. — Одредбе сличне овима налазе се и у другим новим одговарајућим правним прописима, којима су овде наведени прописи о народним одборима унеколико измењени. Сада наиме више не постоје и градови као посебне административно-територијалне односно политичко-територијалне јединице, па ни тзв. градске општине са посебним правима, већ постоје само општине и срезови (9).

Овде пак треба нарочито имати у виду одговарајуће основне одредбе Општег закона о уређењу општина и срезова од 16 јуна 1955 („Службени лист ФНРЈ”, бр. 26/55), којим је законом, као што је познато, до доношења савезног закона о самоуправљању у општинама и срезовима *утврђен положај општина и срезова и обезбеђена правна основа за образовање нових срезова и општина и за доношење њихових статута* (чл. 1). Наиме, по основним одредбама овога закона општина је основна политичко-територијална организација самоуправљања радног народа и основна друштвено-економска заједница становника на свом подручју. Сходно томе, општина врши сва права и дужности управљања друштвеним пословима осим права и дужности који су Уставом или законом одређена за срез, републику или федерацију, као и оних права и дужности која припадају самоуправним привредним организацијама и друштвеним установама (чл. 2). Срез је пак политичко-територијална организација самоуправљања радног народа и друштвено-економска заједница општина и становника на свом подручју. Срез врши права и дужности управ-

(9) Ову напомену треба имати у виду и приликом проучавања одлука наших привредних судова из области принудног извршења које ћемо овде навести, а у којима се, поред општина и срезова, помињу и градови као странке у извршном поступку.

љања пословима од заједничког интереса за општине и другим општим друштвеним пословима утврђеним законом (чл. 3). А права и дужности општине и среза врше народни одбори и други органи општинске и среске самоуправе према делокругу који је утврђен законом и другим прописима (чл. 8). Но, даном ступања на снагу поменутог Општег закона о уређењу општина и срезова престале су да важе све изрично тамо побројане одредбе (међу којима, узгред буди речено, није изрично поменут и горе наведени чл. 15 Општег закона о народним одборима од 1952), као и све друге одредбе које су у супротности са одредбама овог закона (чл. 76).

Осим тога, Законом о надлежности народних одбора општина и срезова од 5 јула 1955 („Службени лист ФНРЈ“, бр. 34/55), ради обезбеђења положаја и права и дужности општина и срезова у складу са начелима утврђеним у поменутом Општем закону о уређењу општина и срезова, одређена је надлежност народних одбора општина и срезова у пословима који су савезним законима и другим савезним прописима стављени у надлежност народних одбора (чл. 1). Међу послове пак које по прописима овога закона (в. чл. 7, прилог I/A) врше народни одбори општина односно њихови органи спадају, на пример: доношење решења о принудној наплати пореза и вршење принудне наплате пореза, тражење да срески суд спроведе принудну наплату пореза из непокретности, као и још некоји други слични послови предвиђени Уредбом о принудној наплати пореза и других буџетских прихода („Службени лист ФНРЈ“, бр. 33/53). Затим је истим законом у надлежност народних одбора општина и срезова стављен један низ послова, послова који се тичу управљања општенародном имовином, а посебно управљања основним средствима привредних организација. — А из таквих и сличних послова могу несумњиво, поред осталог, настати и чињенице релевантне за стварну (активну и пасивну) легитимацију ових политичко-територијалних јединица, како у парничном тако и у извршном поступку.

Према томе, јасно је да се локалне политичко-територијалне јединице односно општине и срезови могу, као носиоци имовинских права проистеклих из њиховог права управљања општенародном имовином, појавити у својству једне праве и стварне странке не само у парничном већ и у извршном поступку. Они се, другим речима, уколико се тиче извршења на предметима и средствима општенародне имовине којом управљају, могу појавити у својству тражиоца извршења и извршеника.

У нашем праву нема посебних нових прописа који би се нарочито и непосредно тicali извршења према политичко-територијалним јединицама о којима је овде реч. У староме пак Извршном поступку од 1939 постојала су извесна правила која су се тичала извршења против тзв. самоуправних тела и јавних и општекорисних установа. Тако, по § 20: „Против самоуправних тела, као и против установа, које је надлежна власт прогласила јавним и општекорисним, може се дозволити извршење ради наплате новчане тражбине,

уколико није у питању остварење уговореног заложног права, само у погледу таквих саставних делова имовине самоуправнога тела или поменуте установе, који се без повреде непосредних јавних интереса могу употребити за намирење веровника. Државне управне власти позване су да суду даду изјаву о томе, који се имовински предмети морају из разлога поменутих у првоме ставу изузети од извршења" (в. § 20, ст. 1 и 2). Надлежним пак државним органима (министрима) остављено је било да они донесу ближе прописе о томе на која се самоуправна тела и установе односе одредбе овога параграфа, затим која је „управна власт“ надлежна да прогласи коју установу за јавну и општекорисну, као и о томе који се делови имовине не могу употребити за намирење поверилаца и која је власт надлежна за давање изјава о томе (§ 20, ст. 3). — Овде наведена правна правила старог Извршног поступка могла би се, у смислу прописа чл. 98 Закона о привредним судовима од 1954, на сходан начин применити и на извршење према нашим данашњим општинама и срезовима. Ово наравно уз једну брижљиву и свестрану анализу горе изнетих одредаба, а с обзиром и на особености свакога датог случаја.

У овој области је такође од значаја и природа и врста предмета и средстава на којима се спроводи извршење. Тако се у пракси наших привредних судова појавило, поред осталог, питање о томе да ли се и под којим условима може спроводити принудно извршење на покретним стварима и на новчаним средствима локалних политичко-територијалних јединица односно општине и среза, а раније и на средствима града. — По овоме питању пракса наше државне арбитраже није била коначно опредељена. Било је наиме одлука по којима је дозвољавано извршење и на покретним стварима среза, града или општина.

1. *Извршење на покретним стварима.* — Према једној одлуци Врховног привредног суда, на покретним стварима под управом политичко-територијалних јединица не може се спроводити принудно извршење (10). У датом случају Савезна државна арбитража била је по предлогу тражиоца дозволила извршење против једнога града као извршеника и то пленидбом, чувањем и продајом ствари под управом тога града. Врховни привредни суд је, међутим, преиначио то решење и одбио предлог да се дозволи извршење и на покретним стварима извршениковим. У образложењу ове своје одлуке, која је и начелне природе, овај наш Врховни суд поред осталог каже: да су покретне ствари којима управљају локалне политичко-територијалне јединице, исто као и новчана средства која се налазе на њиховим рачунима буџетских прихода, намењена обављању функција и јавних служби које по закону спадају у надлежност тих јединица. Стога се, каже даље исти суд у своме образложењу, приликом дозвољавања принудног извршења на средствима тих је-

(10) В. решење Врховног привредног суда Гс бр. 243/54 од 26 новембра 1954. Ово решење је приказано у часопису „Нова администрација“, бр. 1/1955, страна 88.

диница мора водити рачуна о томе да дозвољеним извршењем не буде поремећено односно онемогућено нормално функционисање најважнијих јавних служби.

Уколико се пак посебно тиче захтева за принудно извршење на покретним стварима политичко-територијалних јединица, такав захтев је, — по нахођењу Врховног привредног суда изнетом у образложењу поменуте одлуке, — *принципијелно неоснован и недопуштен*, с обзиром на положај и задатке тих јединица односно општине и среза. Врховни суд наима сматра: да се мора узети да све покретне ствари тих јединица служе за вршење њихових јавних служби, и да је због тога захтев тражиоца извршења, уколико се тиче извршења на покретним стварима извршениковим, недопуштен. — У овоме образложењу изнети су у сажетој форми сви основни аргументи и разлози чије је познавање потребно да би се могао заузети и бранити један целисходан и правилан став, односно једно правилно гледиште, по наведеноме питању како у теориском тако и у практичном погледу.

Према поменутој одлуци односно решењу Врховног привредног суда сматра се да су све покретне ствари којима управљају политичко-територијалне јединице намењене обављању оних функција и јавних служби које по закону спадају у надлежност тих јединица, и зато су у целости изузете од извршења. Овде се дакле не поставља питање тзв. *службеног минимума*, тј. питање заштите само једне одређене количине предмета, односно покретних ствари које су нужне за могућност обављања прописане службене функције извеснога државног или друштвеног органа.

2. *Извршење на новчаним средствима.* — Питање о могућностима и условима за дозволу и спровођење принудног извршења на новчаним средствима политичко-територијалних јединица такође је још спорно. Тиче се посебно оних новчаних средстава која се налазе на рачунима буџетских прихода тих јединица односно општина и срезова (комуна), као и оних њихових установа које по закону врше јавну службу. Међутим, за разлику од извршења на покретним стварима под њиховом управом, — које као што смо видели уопште не могу бити предмет принудног извршења, — на новчаним средствима поменутих политичко-територијалних јединица такво извршење може се спроводити ако за то постоје и одређени други услови.

Тако наима, према једној одлуци Врховног привредног суда, принудно извршење на новчаним средствима среза, града или општине може се спровести пошто безуспешно истекне примеран рок дат за подмирење повериоачевог потраживања и извршенику оставе средства неопходна за несметано функционисање најважнијих јавних служби (11). Врховни суд наима сматра да би приликом доношења одлуке о захтеву односно предлогу тражиоца извршења за принудно извршење на новчаним средствима среза, града или оп-

(11) В. цитирано решење Врховног привредног суда ГС — Бр. 243/54 од 26 новембра 1954 објављено у часопису „Нова администрација“, бр. 1/1955, страна 88.

штине, као и оних њихових установа које врше јавну службу, извршенику требало најпре дати примеран рок за подмирење потраживања тражиоца извршења и приступити извршењу тек по неуспешном истеку тога рока. Тиме би се, по нахођењу Врховног привредног суда, избегли случајеви да поменути извршеници изненада дођу у положај да не могу нормално обављати своје функције. Ако је пак у питању захтев за принудно извршење на буџетским приходима таквих извршеника, онда аналогно одредби чл. 44, ст. 2, Основног закона о буџетима („Службени лист ФНРЈ”, бр. 13/54) треба имати у виду чињеницу: да извршенику треба увек да остану на располагању новчана средства у оном износу који је неопходан за несметано функционисање јавних служби, а наиме: средства за покриће расхода судства, просвете, социјално-здравствене заштите, личних расхода управе, као и за неопходне материјалне расходе управе потребне за њено несметано функционисање. А ако је у питању извршење за доспела а неизмирена потраживања из претходних година, онда би се — каже даље Врховни привредни суд — у наредној буџетској години, аналогно чл. 45 поменутог закона, према поднетом предлогу извршење могло дозволити и спровести првенствено из инвестиционог и посебних фондова, а затим из осталих буџетских прихода, и то највише до 20% од укупног износа тих прихода. Доследно томе, — закључује суд, — сва решења о дозволи извршења на буџетским приходима поменутих извршеника треба да садрже одговарајуће ограничење (12). Разумљиво је пак, да суд на све то мора пазити и по службеној дужности; а нарочито суд мора водити рачуна о чињеници да се као извршеник појављује једна локална политичко-територијална јединица, односно срез или општина.

Напомена. — Ово што је овде речено о принудном извршењу према локалним политичко-територијалним јединицама, срезу и општини, важи без сумње *mutatis mutandis*, бар углавном, и за случај принудног извршења према аутономним јединицама, као и према народним републикама и федерацији односно држави. — О извршењу према држави говорићемо на другом месту. Али се и овде морају имати у виду прописи нашег новог Закона о јавном правобраниоштву од 1955 који у прелазним и завршним одредбама (члан 40) предвиђа посебне услове и претпоставке под којима се може тражити извршење против странака које заступа јавно правобраниоштво, а међу такве странке спадају по истом закону и политичко-територијалне јединице (13).

§ 4. *Закључна опажања о извршењу на општенародној имовини.* — Према свему што је о томе овде досад речено, јасно је да питање извршења на општенародној имовини не само да претставља

(12) Уколико се тиче извршења на новчаним средствима ових политичко-територијалних јединица, у истом смислу и решење Врховног привредног суда ГС — 1040/54 од 14 октобра 1954, приказано у бр. 5/1954 часописа „Нова администрација”, стр. 465 и след. — Подвукли смо нарочито оне ставове за које сматрамо да су начелног и општег значаја.

(13) В. Милош Радовић и Никола Бошковић: Закон о јавном правобраниоштву са коментаром, Београд, 1956, стр. 64 и сл.

један уистини нов и важан проблем са гледишта нашег грађанског процесног права, већ се оно такође тиче и низа најсуптилнијих, па и најактуелнијих питања имовинскоправног односно грађанскоправног и привредноправног карактера.

Но, ради могућности једнога доследног и успешног спровођења извршења на општенародној имовини, односно друштвеној својини, биле би такође потребне извесне коренитије измене и у самој систему наше имовинскоправне заштите, тј. измене и у постојећој организацији нашег грађанског судства и правосуђа. Потребне су несумњиво, поред оних које већ постоје (као што је, на пример, установа принудне ликвидације предузећа услед њихове инсолвентности, која је предвиђена Уредбом о престанку предузећа и радњи од 18 децембра 1953), и још некоје нове установе и у систему нашег грађанског процесног права, које би се посебно тицале правних ствари и спорова државе односно друштвене заједнице и њених органа и установа, а нарочито привредних организација. И у тој области се наиме осећа потреба за адекватнијим и новим правним установама које би више одговарале садашњем ступњу развитка својинских и других имовинских односа у нашој земљи. А с обзиром и на то: да код нас, као што је познато, централни или управо стојерни имовинскоправни и привредноправни субјект — није више човек појединац, као што је то случај у тзв. буржоаским земљама, већ радни колектив односно привредна организација.

И зато би исто тако било неопходно да се у нацрту нашег новог грађанског судског поступка поједине процесуалне форме и установе старе или тзв. класичне судске процедуре у грађанскоправним стварима и споровима, одговарајућим изменама саобразе и прилагоде потребама савременог друштвено-економског развоја и функцији нашег правосуђа. Имајући притом у виду и чињеницу да познате нам промене и преображаји у друштвеном и привредном систему наше земље, — несумњиво условљавају и траже одговарајуће измене и у систему правне заштите, тј. у самој начину поступања и рада наших судова и других надлежних органа који врше правосуђе по предметима грађанскоправног односно имовинскоправног карактера. Ми пак овде имамо нарочито у виду извршни судски поступак, а посебно онај његов део који би се тицао практичног спровођења извршења на општенародној имовини односно друштвеној својини. Пошто се појављени квалитативно нови друштвено-економски и имовински односи и отуда настали правни спорови, уистини не могу правилно и успешно, тј. без штете и по саму суштину ствари, расправљати и просуђивати по старим, добрим делом већ дотрајалим и преживелим, процесуалним узусима и формама (схемама).

Др. Адам П. Лазаревић