

UDK 347.952-051(497.11)

CERIF: S 142

DOI: 10.51204/Anali_PFBU_26306A

Dr Nikola BODIROGA*

ODGOVORNOST JAVNOG IZVRŠITELJA ZA ŠTETU PROUZROKOVANU U VRŠENJU JAVNIH OVLAŠĆENJA: KOMENTAR PRESUDE VRHOVNOG SUDA

Prenošenjem ovlašćenja sa sudova na javne izvršitelje u izvršnom postupku postavilo se pitanje nadzora nad radom nove pravosudne profesije. Rad javnih izvršitelja nadziru Ministarstvo pravde i Komora javnih izvršitelja, što može imati za posledicu pokretanje disciplinskog postupka. Sudovi odlučuju o pravnim lekovima i pravnim sredstvima izjavljenim protiv njihovih odluka i radnji. Ti vidovi kontrole uređeni su zakonskim odredbama, a nadzor Ministarstva pravde i Komore javnih izvršitelja jednim delom i podzakonskim aktima. O odgovornosti javnih izvršitelja za štetu prouzrokovanu u vršenju javnih ovlašćenja postoji samo jedna zakonska odredba, što je izazvalo određene nedoumice u sudskoj praksi. Predmet ovog rada jeste analiza presude Vrhovnog suda u kojoj su razmatrana sporna pravna pitanja.

Ključne reči: *Javni izvršitelj. – Vršenje javnih ovlašćenja. – Odgovornost za štetu. – Vrhovni sud.*

* Redovni profesor, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, član Visokog saveta sudstva, Srbija, bodiroga@ius.bg.ac.rs, ORCID iD: 0009-0006-0615-3616.

1. POSTUPAK PRED JAVNIM IZVRŠITELJEM I POSTUPAK PRED NIŽESTEPENIM SUDOVIMA

Izvršni poverilac je podneo javnom izvršitelju predlog za izvršenje na osnovu izvršne isprave – pravnosnažnog i izvršnog rešenja Prekršajnog suda u Pančevu PR 8502/2021 od 18. jula 2022. godine, protiv izvršnog dužnika Republike Srbije, Prekršajni sud u Pančevu, u predmetu II 3/2023. Javni izvršitelj je 30. januara 2023. godine doneo rešenje o izvršenju II 3/2023. Protiv tog rešenja izvršni poverilac je podneo prigovor koji je rešenjem Osnovnog suda u Pančevu IPV (I) 37/2023 od 7. marta 2023. godine odbijen kao neosnovan te je potvrđeno pobijano rešenje javnog izvršitelja. Potom je javni izvršitelj 23. marta 2023. godine doneo rešenje o troškovima postupka. Tim rešenjem utvrđeno je da troškovi postupka pred javnim izvršiteljem iznose 1.861,20 dinara i obavezan je izvršni poverilac da ih plati. U obrazloženju rešenja javni izvršitelj se pozvao na odredbe Zakona o izvršenju i obezbeđenju¹ i Javnoizvršiteljske tarife.² Protiv rešenja javnog izvršitelja izvršni poverilac je izjavio prigovor. Osnovni sud u Pančevu je rešenjem IPV (I) 67/2023 od 13. juna 2023. godine usvojio prigovor i ukinuo rešenje javnog izvršitelja o troškovima postupka. Istim rešenjem Osnovni sud u Pančevu je odbio zahtev izvršnog poverioca za naknadu troškova na ime sastava prigovora, sa obrazloženjem da se ne radi o pratećim troškovima koji se mogu pripisati izvršnom dužniku. Prema shvatanju Osnovnog suda u Pančevu, izvršni dužnik nije svojim ponašanjem skrivio taj trošak i to nije trošak u vezi sa sprovođenjem izvršenja. Izvršni poverilac je radi sastava prigovora angažovao punomoćnika iz reda advokata i na ime troškova za sastav prigovora na račun punomoćnika uplatio iznos od 18.000 dinara.

Nakon što je rešenjem Osnovnog suda u Pančevu odbijen zahtev izvršnog poverioca za naknadu troškova na ime sastava prigovora protiv rešenja javnog izvršitelja, izvršni poverilac je podneo tužbu protiv javnog izvršitelja radi naknade štete. Tužbom u parničnom postupku on je od tuženog javnog izvršitelja kao naknadu štete zahtevao isti onaj iznos koji je Osnovni sud u Pančevu odbio da mu dosudi na ime troškova izvršnog postupka, zajedno sa zakonskom zateznom kamatom od dana donošenja presude pa do isplate, kao i troškove parničnog postupka od dana izvršnosti presude pa do isplate. Osnovni sud u Pančevu je presudom odbio tužbeni zahtev kao neosnovan. Zaključio je da ne postoji odgovornost javnog izvršitelja za štetu koju je

¹ Zakon o izvršenju i obezbeđenju – ZIO, *Službeni glasnik RS* 106/2015, 106/2016 – autentično tumačenje, 113/2017 – autentično tumačenje, 54/2019, 9/2020 – autentično tumačenje, 10/2023 – dr. zakon i 91/2025.

² Javnoizvršiteljska tarifa, *Službeni glasnik RS* 93/2019 i 15/2023.

eventualno pretrpeo tužilac, odnosno izvršni poverilac u izvršnom postupku. Osnovni sud u Pančevu je utvrdio i da ne postoji uzročno-posledična veza između radnji tuženog javnog izvršitelja i nastale štete jer je javni izvršitelj postupao kao nosilac javnih ovlašćenja, u skladu sa relevantnim zakonskim odredbama. Nesporno je da je tužilac imao troškove za sastav prigovora od strane advokata, kao i da je taj prigovor protiv rešenja javnog izvršitelja usvojen. Sama činjenica da je javni izvršitelj pogrešno protumačio odredbu zakona ili da je primenio pogrešnu zakonsku odredbu ne predstavlja povredu dužnosti u vršenju funkcije. Izraženo mišljenje u tumačenju prava i donošenje odluke koja je zasnovana na tom mišljenju ne može biti osnov odgovornosti za štetu. Imajući to u vidu, Osnovni sud u Pančevu je presudom P 1516/2023 od 23. januara 2024. godine odbio tužbeni zahtev kao neosnovan i naložio tužiocu da tuženom javnom izvršitelju naknadi troškove parničnog postupka.

Protiv presude Osnovnog suda u Pančevu tužilac je izjavio žalbu. Presudom Višeg suda u Pančevu GŽ 323/2024 od 29. oktobra 2024. godine preinačena je presuda Osnovnog suda u Pančevu tako što je usvojen tužbeni zahtev i obavezan tuženi javni izvršitelj da tužiocu isplati zahtevani iznos od 18.000 dinara sa zakonskom zateznom kamatom od dana donošenja presude pa do isplate, kao i troškove parničnog postupka sa zakonskom zateznom kamatom od dana izvršnosti presude pa do isplate. Viši sud u Pančevu je zaključio da je krivicom tuženog javnog izvršitelja prouzrokovana šteta tužiocu (ranijem izvršnom poveriocu) jer je tužilac morao da angažuje advokata radi sastava prigovora protiv rešenja javnog izvršitelja kojim je odlučeno o troškovima izvršnog postupka. U obrazloženju je naveo da su ispunjeni uslovi za zasnivanje odgovornosti tuženog javnog izvršitelja za štetu koju je prouzrokovao tužiocu (izvršnom poveriocu), u smislu čl. 154 i 158 Zakona o obligacionim odnosima.³

Na parnični postupak koji se vodio pred Osnovnim sudom u Pančevu kao prvostepenim sudom i pred Višim sudom u Pančevu kao drugostepenim sudom primenjivane su odredbe Zakona o parničnom postupku⁴ kojima se uređuje postupak u sporovima male vrednosti. To je poseban parnični postupak u kojem postoje brojna odstupanja u odnosu na opšti parnični postupak. Tužba se ne dostavlja tuženom na odgovor nego zajedno sa

³ Zakon o obligacionim odnosima – ZOO, *Službeni list SFRJ* 29/1978, 39/1985, 45/1989 – odluka USJ i 57/1989, *Službeni list SRJ* 31/1993 i *Službeni glasnik RS* 18/2020.

⁴ Zakon o parničnom postupku – ZPP, *Službeni glasnik RS* 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014, 87/2018, 18/2020 i 10/2023 – dr. zakon.

pozivom na ročište za glavnu raspravu. Pripremno ročište se ne održava (čl. 472 ZPP). Stranke su dužne da sve činjenice i dokaze iznesu do zaključenja prvog ročišta za glavnu raspravu, što znači da se u žalbi protiv presude ne mogu iznositi nove činjenice i novi dokazi. Žalba protiv prvostepene presude može se izjaviti samo zbog apsolutno bitnih povreda odredaba parničnog postupka i zbog pogrešne primene materijalnog prava (čl. 473 i čl. 479 st. 1 ZPP). U postupku po žalbi drugostepeni sud ne može rešenjem da ukine presudu prvostepenog suda i vrati predmet na ponovno suđenje ako smatra da zbog novih činjenica i novih dokaza, radi pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja, treba da se održi nova glavna rasprava pred prvostepenim sudom. Drugostepeni sud ne može ni da rešenjem ukine prvostepenu presudu i vrati predmet prvostepenom sudu radi ponovnog suđenja ukoliko smatra da je zbog pogrešne primene materijalnog prava činjenično stanje bilo nepotpuno utvrđeno (čl. 479 st. 2 ZPP). Ta ovlašćenja drugostepeni sud nema u sporovima male vrednosti.

Odredbom čl. 479 st. 6 ZPP propisano je da revizija nije dozvoljena u sporovima male vrednosti. Prvobitno je bilo sporno da li citirana zakonska odredba obuhvata samo (opštu) reviziju ili i posebnu reviziju. U svojim odlukama, Vrhovni kasacioni sud, odnosno Vrhovni sud⁵, zauzeo je stav da posebna revizija može biti dozvoljena u sporu male vrednosti ukoliko su ispunjeni uslovi iz čl. 404 ZPP. To znači da Vrhovni sud može odlučivati o posebnoj reviziji i u sporovima male vrednosti ako je to potrebno da bi se razmotrila pravna pitanja od opšteg interesa ili pravna pitanja u interesu ravnopravnosti građana ili radi ujednačavanja sudske prakse, kao i ako je potrebno novo tumačenje prava.⁶

Protiv presude Višeg suda u Pančevu tuženi javni izvršitelj je podneo posebnu reviziju. Vrhovni sud je prihvatio da odlučuje o posebnoj reviziji nalazeći da su ispunjeni uslovi iz čl. 404 ZPP, odnosno da je neophodno ujednačiti sudsku praksu o pravnim pitanjima koja se postavljaju u tom parničnom postupku.

⁵ Članom 92 Zakona o uređenju sudova (*Službeni glasnik RS* 10/2023) propisano je da od dana konstituisanja Visokog saveta sudstva, odnosno od 10. maja 2023. godine, Vrhovni kasacioni sud nastavlja sa radom kao Vrhovni sud, u skladu sa tim zakonom.

⁶ Presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev 9826/2022 od 15. decembra 2022. godine, rešenje Vrhovnog kasacionog suda Rev 4902/2019 od 4. decembra 2019. godine i rešenje Vrhovnog kasacionog suda Prev 260/2015 od 10. marta 2016. godine.

2. ODLUKA I STAVOVI VRHOVNOG SUDA

Odlučujući o posebnoj reviziji tuženog javnog izvršitelja, Vrhovni sud je presudom Rev 1028/2025 od 21. novembra 2025. godine preinačio presudu Višeg suda u Pančevu Gž 323/2024 od 29. oktobra 2024. godine tako što je potvrdio presudu Osnovnog suda u Pančevu P 1516/2023 od 23. januara 2024. godine i žalbu tužioca protiv te presude odbio kao neosnovanu.⁷ Istom presudom Vrhovni sud je odbio zahtev tužioca za naknadu troškova žalbenog postupka i obavezao tužioca da tuženom naknadi troškove revizijskog postupka. U obrazloženju presude Vrhovni sud je zaključio da je Viši sud u Pančevu kao drugostepeni sud pogrešno primenio materijalno pravo kada je zaključio da postoji odgovornost tuženog javnog izvršitelja za štetu koju je pretrpeo tužilac. Vrhovni sud je našao da to što je rešenjem Osnovnog suda u Pančevu ukinuto rešenje javnog izvršitelja kojim je odlučeno o troškovima postupka ne može predstavljati osnov odgovornosti javnog izvršitelja za štetu. Ukoliko je javni izvršitelj doneo odluku u skladu sa svojim zakonskim ovlaštenjima, činjenica da nije primenio zakonsku odredbu koju je trebalo da primeni ili ju je primenio na neodgovarajući način ne znači da su ispunjeni uslovi iz čl. 498 st. 1 ZIO, kojim je propisano da javni izvršitelj odgovara celokupnom svojom imovinom za štetu koju svojom krivicom prouzrokuje u izvršnom postupku ili postupku obezbeđenja. Preinačenje ili ukidanje odluke javnog izvršitelja u postupku po pravnom leku ne može voditi zaključku da je javni izvršitelj odgovoran za prouzrokovanu štetu. U čl. 498 st. 1 ZIO govori se o šteti koju javni izvršitelj prouzrokuje svojom krivicom, a Viši sud u Pančevu se u obrazloženju svoje presude samo pozvao na čl. 154 i 158 ZOO, a ne vidi se na koji način je utvrđeno da postoji odgovornost tuženog javnog izvršitelja za prouzrokovanu štetu. Viši sud u Pančevu je prihvatio činjenično stanje utvrđeno u prvostepenom postupku kao pravilno i potpuno, ali je našao da je Osnovni sud u Pančevu pogrešno primenio materijalno pravo kada je zaključio da preinačenje ili ukidanje odluke javnog izvršitelja u postupku po pravnom leku samo po sebi nije dovoljno da bi se zasnovala odgovornost za štetu. Viši sud u Pančevu je na osnovu činjenice da je odluka javnog izvršitelja ukinuta u postupku po pravnom leku utvrdio da postoji njegova odgovornost za štetu. Suprotno shvatanju Višeg suda u Pančevu, Vrhovni sud je zaključio da nije dokazana nezakonitost i nepravilnost u postupanju javnog izvršitelja, odnosno da nije utvrđeno da je tuženi javni izvršitelj svojom krivicom prouzrokovao štetu tužiocu (izvršnom poveriocu iz izvršnog postupka). Zbog svega toga, Vrhovni sud je preinačio presudu

⁷ Presuda Vrhovnog suda Rev 1028/2025 od 21. novembra 2025. godine.

Viřeg suda u Pančevu nalazeći da je javni izvrřitelj postupao u granicama poverenih javnih ovlašćenja i da ne može biti odgovoran za řtetu. Primena neodgovarajuće zakonske norme ili pogreřno tumačenje zakonske norme, odnosno izraženo pravno miřljenje u tumačenju prava ne može predstavljati osnov za odgovornost javnog izvrřitelja, bez obzira na to da li je tako doneta odluka javnog izvrřitelja potvrđena, preinačena ili ukinuta u postupku po pravnom leku.

Isto pitanje se postavilo pred Vrhovnim sudom i u predmetu Rev 2404/2025.⁸ Javni izvrřitelj je 14. septembra 2022. godine, na osnovu pravnosnažne i izvrřne presude Osnovnog suda u Pančevu Prr1 73/2021 kao izvrřne isprave, doneo rešenje o izvrřenju protiv izvrřnog dužnika Republike Srbije, Visoki savet sudstva, Privredni sud u Pančevu, u predmetu II 128/2022. Protiv tog rešenja javnog izvrřitelja izvrřni poverilac je podneo prigovor koji je odbijen reřenjem Osnovnog suda u Pančevu IPV (I) 139/2022 od 20. oktobra 2022. godine. Javni izvrřitelj je, odlučujući o trořkovima postupka reřenjem od 22. maja 2023. godine, obavezao izvrřnog poverioca da plati iznos od 3.824,18 dinara. Protiv tog rešenja izvrřni poverilac je izjavio prigovor koji je reřenjem Osnovnog suda u Pančevu IPV (I) 94/2023 od 13. juna 2023. godine usvojen, ali je istim reřenjem odbijen zahtev izvrřnog poverioca za naknadu trořkova postupka na ime sastava prigovora. Osnovni sud u Pančevu je u obrazloženju rešenja naveo da se ne radi o pratećim trořkovima koji se mogu pripisati izvrřnom dužniku, s obzirom na to da on svojim ponařanjem nije prouzrokovao taj trořak i da se ne radi o trořku u vezi sa sprovođenjem izvrřenja. Izvrřni poverilac je radi sastava prigovora angažovao punomoćnika iz reda advokata i na ime trořkova za sastav prigovora na račun punomoćnika uplatio iznos od 18.000 dinara. Potom je izvrřni poverilac kao tužilac taj isti iznos od 18.000 dinara potraživao u parničnom postupku kao naknadu řtete zbog nezakonitog i nepravilnog rada javnog izvrřitelja. Presudom Osnovnog suda u Pančevu P 1532/2023 od 16. januara 2024. godine usvojen je tužbeni zahtev. U obrazloženju presude Osnovnog suda u Pančevu navedeno je da je tuženi javni izvrřitelj svojom krivicom prouzrokovao řtetu tužiocu (ranijem izvrřnom poveriocu) jer je tužilac morao da angažuje punomoćnika iz reda advokata radi sastava prigovora protiv rešenja kojim je javni izvrřitelj odlučio o trořkovima izvrřnog postupka. Osnovni sud u Pančevu je ocenio da su ispunjeni uslovi za zasnivanje odgovornosti javnog izvrřitelja za řtetu koju je pretrpeo tužilac, u skladu sa čl. 154 i 158 ZOO. Odlučujući o žalbi tuženog javnog izvrřitelja, Viři sud u Pančevu je presudom Gž 315/2024 od 29. oktobra 2024. godine odbio žalbu kao neosnovanu i potvrdio presudu

⁸ Presuda Vrhovnog suda Rev 2404/2025 od 14. novembra 2025. godine.

Osnovnog suda u Pančevu. Viši sud u Pančevu je zaključio da je Osnovni sud u Pančevu pravilno primenio materijalno pravo kada je naložio tuženom javnom izvršitelju da tužiocu isplati naknadu štete. Vrhovni sud je i u ovom predmetu dozvolio odlučivanje o posebnoj reviziji, radi ujednačavanja sudske prakse. U obrazloženju presude Vrhovni sud je zauzeo stav da je o zahtevu tužioca za naknadu troškova pravnosnažno odlučeno rešenjem Osnovnog suda u Pančevu, u izvršnom postupku u kojem je tužilac imao svojstvo izvršnog poverioca. Zahtev izvršnog poverioca za naknadu troškova je pravnosnažno odbijen u izvršnom postupku, pa samim tim izvršni poverilac ne može isti taj iznos potraživati kao naknadu štete u parničnom postupku. Vrhovni sud je u obrazloženju presude naveo i da javni izvršitelj ne može da odgovara za mišljenje izraženo u svojoj odluci.

Povodom odgovornosti javnog izvršitelja za štetu prouzrokovanu u vršenju javnih ovlašćenja, Privredni apelacioni sud je u predmetu 6 Pž 7329/2022,⁹ odlučujući o žalbi tužioca protiv presude Privrednog suda u Beogradu, zaključio da to što su odluke tuženog javnog izvršitelja ukidane, odnosno preinačavane nije dovoljno da bi se utvrdilo postojanje njegove odgovornosti za štetu, u smislu čl. 498 st. 1 ZIO. Tim članom ZIO propisano je da javni izvršitelj svojom celokupnom imovinom odgovara za štetu koju svojom krivicom prouzrokuje u postupku izvršenja i obezbeđenja. Ako je postupanje javnog izvršitelja bilo u okvirima njegovih zakonskih ovlašćenja, preinačenje ili ukidanje odluke javnog izvršitelja nema za posledicu njegovu odgovornost za eventualno prouzrokovanu štetu.

3. POVERAVANJE JAVNIH OVLAŠĆENJA JAVNIM IZVRŠITELJIMA

U skladu sa čl. 97 t. 2 Ustava, Republika Srbija uređuje postupak pred sudovima i drugim državnim organima. Ustavom su propisana načela na kojima je zasnovana organizacija sudstva i vršenje sudijske funkcije, kao i ustavna prava čije se poštovanje mora obezbediti u sudskim postupcima. Član 137 Ustava nosi naziv „Poveravanje javnih ovlašćenja i javne službe“. Zakonom se može poveriti obavljanje određenih poslova iz nadležnosti Republike Srbije, i to autonomnoj pokrajini ili jedinici lokalne samouprave (st. 1). Određena javna ovlašćenja mogu biti poverena i preduzećima, ustanovama, organizacijama i pojedincima (st. 2). Javna ovlašćenja mogu zakonom biti poverena i posebnim organima koji vrše regulatornu funkciju

⁹ Presuda Privrednog apelacionog suda 6 Pž 7329/2022 od 6. juna 2024. godine.

u pojedinim oblastima ili delatnostima (st. 3). Republika Srbija, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave mogu osnovati javne službe (st. 4). Njihovo uređenje i rad propisuje se zakonom (st. 5).¹⁰

Citirane ustavne odredbe se odnose na poveravanje javnih ovlašćenja u oblasti državne uprave. U Ustavu se ne mogu naći odredbe o prenošenju javnih ovlašćenja sa sudova na javne beležnike i javne izvršitelje. Osnovni tekst Ustava je iz 2006. godine, ali situacija nije promenjena ni nakon izmena Ustava u oblasti pravosuđa 2022. godine. To ne znači da je poveravanje određenih javnih ovlašćenja javnim beležnicima i javnim izvršiteljima u suprotnosti sa Ustavom.

Javni izvršitelji su uvedeni u pravni sistem Zakonom o izvršenju i obezbeđenju iz 2011. godine.¹¹ U tom zakonu je korišćen termin „izvršitelj“, a termin javni izvršitelj je uveden važećim zakonom. Odmah nakon početka rada izvršitelja u skladu sa odredbama ZIO 2011 postavilo se pitanje da li je poveravanje ovlašćenja izvršiteljima koji nisu zaposleni u sudu u skladu sa Ustavom. Inicijativom koja je podneta Ustavnom sudu osporene su odredbe čl. 251–256 ZIO 2011 kojima je bio uređen poseban izvršni postupak za namirenje novčanih potraživanja iz komunalnih i sličnih usluga. Inicijatori su tvrdili da je time što je izvršiteljima dato ovlašćenje da odlučuju o predlogu za izvršenje radi namirenja novčanih potraživanja iz komunalnih i sličnih usluga prekršen čl. 32 st. 1 Ustava, odnosno pravo na pravično suđenje, jer je po osporenim odredbama tadašnjeg Zakona o izvršenju i obezbeđenju izvršitelj preuzeo ulogu suda. Ustavni sud je odbacio inicijativu za ocenu ustavnosti tih odredaba tadašnjeg Zakona o izvršenju i obezbeđenju (Bodiroga 2014, 121–122).

Ustavni sud je zauzeo stav da odredba čl. 32 st. 1 Ustava, kojom se jemči pravo na pravično suđenje i pravo na pristup sudu kao element tog prava, ne znači da sud mora da odlučuje o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica u svim fazama jednog postupka. Takav stav Ustavni sud je već iskazao povodom sličnog pravnog pitanja, u postupku ocene ustavnosti Zakona o prekršajima u predmetu IUz-1577/2010 od 25. aprila 2013. godine. U tom smislu, Ustavni sud se pozvao i na stavove Evropskog suda za ljudska prava povodom domašaja primene čl. 6 st. 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Evropski sud za ljudska prava

¹⁰ U skladu sa čl. 33 st. 4 Ustava SR Nemačke, pravilo je da se izvršenje poslova iz nadležnosti države kao stalni zadatak prenosi na pripadnike javnih službi koji su u javnopravnom odnosu i moraju da budu odani javnoj službi. <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/>, poslednji pristup 30. jula 2026.

¹¹ Zakon o izvršenju i obezbeđenju – ZIO 2011, *Službeni glasnik RS* 31/2011, 99/2011 – dr. zakon, 109/2013 – odluka US, 55/2014.

je povodom tog pitanja istakao da se ne traži od država da svaki „spor o civilnim pravima i obavezama“ podvrgnu postupku čiji bi se svaki stadijum odvijao pred sudskim telima. Ako se jedan stadijum postupka odvija pred nekim drugim telom, zahtevima te odredbe udovoljeno je ako se naknadni stadijum odvija pred sudom u sporu pune jurisdikcije (presuda u predmetu *Albert i Le Compte protiv Belgije* od 10. februara 1983. godine). Prema stavu Ustavnog suda, Zakonom o izvršenju i obezbeđenju propisana mogućnost da izvršitelj odlučuje o predlogu za izvršenje na osnovu verodostojne isprave za namirenje novčanih potraživanja po osnovu komunalnih i sličnih usluga nije ustavnopravno sporna. Zakonodavac može u skladu sa svojim ustavnim ovlašćenjima da propiše ko će i po kojim procesnim pravilima voditi određene izvršne postupke. U vršenju tih ovlašćenja zakonodavac se rukovodi zakonodavnom politikom i procenom celishodnosti. Imajući u vidu iznete argumente, Ustavni sud je našao da je podneta inicijativa u tom delu očigledno neosnovana.¹²

Na ovom mestu вреди pomenuti i stav Ustavnog suda povodom poveravanja određenih javnih ovlašćenja javnim beležnicima u vanparničnom postupku. U inicijativama podnetim Ustavnom sudu navedeno je kako je, davanjem ovlašćenja javnim beležnicima da vode pojedine vanparnične postupke i da preduzimaju pojedine radnje u tim postupcima, deo sudskih ovlašćenja prenet organima izvršne vlasti. Ustavni sud je zauzeo stav da su ti navodi u celosti neosnovani. Imajući u vidu da je odredbama Zakona o vanparničnom postupku tačno propisano koji se vanparnični postupci mogu poveriti javnim beležnicima i pod kojim uslovima, kao i nadzorna ovlašćenja suda i mogućnost izjavljivanja pravnih lekova protiv odluka koje donose javni beležnici kao poverenici suda, ne mogu se prihvatiti stavovi da su javni beležnici preuzeli ovlašćenja sudske vlasti. Poveravanjem vođenja određenog vanparničnog postupka javnom beležniku sud nije isključen iz tog postupka jer javni beležnik postupa kao poverenik suda koji vrši kontrolu rada javnog beležnika i pod uslovima određenim zakonom može mu oduzeti dodeljeni predmet, a, osim toga, rešenje doneto od strane javnog beležnika može se pobijati na isti način i pod istim uslovima kao i rešenje suda. Imajući u vidu sve te argumente, Ustavni sud je rešenjem odbacio inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti čl. 30a–30z Zakona o vanparničnom postupku (Bodiroga 2026, 575–576).¹³ Odluka nije doneta jednoglasno, a jedan sudija je izdvojio mišljenje navodeći da Ustavni sud nije dao odgovor na pitanje da

¹² Odluka Ustavnog suda IUz-782/2012 od 27. februara 2014. godine.

¹³ Zakon o vanparničnom postupku – ZVP, *Službeni glasnik SRS* 25/1982 i 48/1988, *Službeni glasnik RS* 46/1995 – dr. zakon, 18/2005 – dr. zakon, 85/2012, 45/2013 – dr. zakon, 55/2014, 6/2015, 106/2015 – dr. zakon i 14/2022.

li se vođenje vanparničnih postupaka poverenih javnim beležnicima može smatrati vršenjem sudske vlasti i da li je sudska ovlašćenja uopšte moguće poveravati nedržavnim subjektima.¹⁴

Zakonodavac je poverio određena javna ovlašćenja javnim izvršiteljima. Odredbom čl. 468 st. 1 ZIO propisano je da javni izvršitelj vrši javna ovlašćenja koja su mu poverena tim ili drugim zakonom. Može obavljati delatnost kao preduzetnik ili kao član ortačkog društva čiji su članovi isključivo javni izvršitelji (čl. 468 st. 2 ZIO). On nije državni službenik kao što je to sudski izvršitelj, već vrši javna ovlašćenja u okviru šireg pojma pravosuđa (Keča, Knežević 2022, 514).

Imenovanje javnih izvršitelja vrši ministar pravde na osnovu sprovedenog javnog konkursa. Javni izvršitelj se imenuje za područje višeg suda i područje privrednog suda, i to po pravilu jedan javni izvršitelj na 25.000 stanovnika. Broj javnih izvršitelja se može povećavati, u zavisnosti od potreba ili na obrazloženi predlog Komore javnih izvršitelja (čl. 469 ZIO). Uslovi za imenovanje javnog izvršitelja propisani su odredbama čl. 471 ZIO. Za javnog izvršitelja može da se imenuje poslovno sposoban državljanin Republike Srbije koji ispunjava sledeće uslove: 1) diplomirao je na pravnom fakultetu i ima položen ispit za javnog izvršitelja i pravosudni ispit; 2) završio je početnu obuku i ima najmanje dve godine radnog iskustva na poslovima pravne struke posle položenog pravosudnog ispita; 3) dostojan je za delatnost javnog izvršitelja; 4) nad ortačkim društvom čiji je ortak ne vodi se stečajni postupak; 5) protiv njega se ne vodi krivični postupak za krivično delo protiv pravnog saobraćaja ili službene dužnosti, nije osuđivan za krivično delo na безусловnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim delatnosti javnog izvršitelja (čl. 471 st. 2 ZIO). Za javnog izvršitelja ne može da se imenuje lice koje je razrešeno dužnosti javnog izvršitelja ili javnog beležnika, kome je izrečena disciplinska mera brisanja iz imenika advokata ili je razrešeno sudijske funkcije ili funkcije javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca (čl. 471 st. 3 ZIO).

U skladu sa čl. 493 ZIO, javni izvršitelj vrši sledeća javna ovlašćenja: 1) donosi rešenje o izvršenju radi namirenja novčanih potraživanja proisteklih iz komunalnih usluga i srodnih delatnosti; 2) određuje, menja i dodaje sredstva i predmete izvršenja; 3) donosi rešenja i zaključke; 4) preduzima radnje sprovođenja izvršenja ili obezbeđenja; 5) dostavlja odluke i druge akte suda i javnog izvršitelja i pismena stranaka i drugih učesnika u postupku u

¹⁴ Odluka Ustavnog suda IUz-97/2020 od 4. februara 2021. godine i izdvojeno mišljenje sudije Tamaša Korheca.

kojem je javni izvršitelj nadležan da sprovodi izvršenje; 6) pribavlja podatke o izvršnom dužniku (čl. 30); 7) obavlja druge poslove propisane ovim ili posebnim zakonom.¹⁵ Ovlašćenja javnog izvršitelja mogu se posmatrati po fazama izvršnog postupka (odlučivanje o predlogu za izvršenje i sprovođenje izvršenja). Javni izvršitelj je isključivo nadležan za odlučivanje o predlogu za izvršenje i za sprovođenje izvršenja radi namirenja novčanih potraživanja nastalih iz komunalnih i srodnih delatnosti i novčanih potraživanja prema izvršnom dužniku Republici Srbiji, autonomnoj pokrajini, jedinici lokalne samouprave i korisnicima budžetskih sredstava. U svim ostalim izvršnim postupcima sud je nadležan da odlučuje o predlogu za izvršenje. Pravilo je da je u fazi sprovođenja izvršenja isključivo nadležan javni izvršitelj, a nadležnost suda je ograničena na sledeće situacije: izvršenje činidbe koju može preduzeti samo izvršni dužnik; izvršenje radi nečinjenja ili trpljenja; izvršenje izvršnih isprava u vezi sa porodičnim odnosima, osim namirenja potraživanja po osnovu zakonskog izdržavanja; vraćanje zaposlenog na rad i u onim izvršnim postupcima u kojima je nadležnost suda za sprovođenje izvršenja propisana posebnim zakonom. Javni izvršitelj vrši i druga ovlašćenja koja su mu poverena odredbama ZIO ili posebnog zakona. Vršenje tih ovlašćenja podleže različitim oblicima nadzora i kontrole (Keča, Knežević 2022, 514; Poznić, Rakić- Vodinelić 2015, 664–665; Rakić-Vodinelić 2012, 296–297).

Rad javnih izvršitelja nadzire Ministarstvo pravde. Nadzor se može vršiti na predlog predsednika suda za čije područje je javni izvršitelj imenovan, po pritužbi stranke ili drugog učesnika u postupku, kao i na sopstvenu inicijativu samog Ministarstva. U vršenju nadzora Ministarstvo je ovlašćeno da pribavlja podatke koji se odnose na donošenje odluka i preduzimanje radnji u određenom predmetu, da vrši uvid u izbor i promenu sredstava i predmeta izvršenja, da pribavi dokaze o načinu na koji je vršeno dostavljanje u predmetu, da zahteva dokumentaciju o troškovima postupka, kao i da preduzima druge radnje propisane odredbama čl. 523 ZIO. Nakon obavljenog nadzora, državni službenik Ministarstva pravde dužan je da o tome sačini zapisnik i dostavi ga disciplinskom tužiocu Ministarstva pravde i disciplinskom tužiocu Komore javnih izvršitelja. Na nadzor koji vrši Ministarstvo pravde primenjuju se odredbe ZIO i odredbe podzakonskog akta koji donosi ministar pravde.

¹⁵ Na primer, odredbom čl. 40 Zakona o sudskim taksama, javnom izvršitelju je povereno da sprovodi prinudnu naplatu sudskih taksi protiv fizičkih lica.

Vršenje nadzora povereno je i Komori javnih izvršitelja. U postupku nadzora Komora javnih izvršitelja ima ista ovlašćenja kao i Ministarstvo pravde, a može da preduzme i dodatne radnje propisane odredbama čl. 524 ZIO, drugim zakonskim odredbama i propisima Komore.

Kontrolu rada javnih izvršitelja vrše i sudovi u postupku odlučivanja o pravnim lekovima i pravnim sredstvima u izvršnom postupku. Strankama i učesnicima u izvršnom postupku stoje na raspolaganju brojni pravni lekovi i pravna sredstva kojima mogu pobijati odluke i radnje javnih izvršitelja. U postupku po pravnim lekovima i pravnim sredstvima odlučuje se o zakonitosti i pravilnosti postupanja javnih izvršitelja.

Poseban vid odgovornosti javnih izvršitelja jeste disciplinska odgovornost. Javni izvršitelj disciplinski odgovara ukoliko krši zakone i druge propise, ako ne ispunjava obaveze određene Statutom, drugim propisima i opštim aktima Komore, kao i zbog povrede ugleda javnih izvršitelja (čl. 525 ZIO). Teže disciplinske povrede propisuju se zakonom, a lakše Statutom Komore (čl. 526 ZIO). Disciplinski postupak se po pravilu pokreće nakon sprovedenog nadzora Ministarstva ili Komore, ali nije neophodno da je pre pokretanja disciplinskog postupka vršen nadzor nad radom javnog izvršitelja. Zahtev za utvrđivanje disciplinske odgovornosti mogu podneti ministar pravde, disciplinski tužilac Komore, disciplinski tužilac Ministarstva pravde i predsednik Komore (čl. 536 ZIO). Disciplinski postupak vodi Disciplinska komisija čiji je sastav određen zakonom (čl. 532 ZIO), a protiv odluke Disciplinske komisije može se pokrenuti upravni spor (čl. 541 ZIO). Najteža disciplinska mera koja može biti izrečena jeste trajna zabrana obavljanja delatnosti javnog izvršitelja.

Postoji i krivičnopravna odgovornost javnih izvršitelja. U skladu sa čl. 112 st. 3 t. 3 Krivičnog zakonika¹⁶, javni izvršitelj se smatra službenim licem (Stanković, Boranijašević 2020, 701). Odredbama KZ propisana su krivična dela protiv službene dužnosti.

Konačno, javni izvršitelj odgovara za štetu koju svojom krivicom prouzrokuje u postupku izvršenja ili obezbeđenja (čl. 498 st. 1 ZIO). Za tu štetu ne odgovara Republika Srbija (čl. 498 st. 2 ZIO).¹⁷

¹⁶ Krivični zakonik – KZ, *Službeni glasnik RS* 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019, 94/2024 i 63/2026.

¹⁷ Članom 58 st. 1 Zakona o javnom beležništvu – ZJB, *Službeni glasnik RS*, br. 31 od 9. maja 2011, 85 od 31. avgusta 2012, 19 od 27. februara 2013, 55 od 23. maja 2014 - dr. zakon, 93 od 1. septembra 2014 - dr. zakon, 121 od 5. novembra 2014, 6 od 22. januara 2015, 106 od 21. decembra 2015, 94 od 28. novembra 2024, 80

Navedene oblike nadzora i odgovornosti neophodno je razgraničiti jer se u praksi često mešaju. Videli smo da vršenje nadzora može biti povereno različitim subjektima, a kada je u pitanju odgovornost, pojedine vrste odgovornosti se utvrđuju u različitim postupcima i ne treba ih poistovećivati. Na to je ukazao i Vrhovni sud u svojim odlukama i stavovima. Građanskopravna odgovornost za štetu koju javni izvršitelj prouzrokuje u vršenju javnih ovlašćenja utvrđuje se u parničnom postupku koji se pokreće tužbom oštećenog lica. Postojanje disciplinske odgovornosti ne predstavlja prethodno pitanje u parničnom postupku koji se vodi po tužbi oštećenog lica protiv javnog izvršitelja. Tačno je da javni izvršitelj odgovara za štetu koju prouzrokuje u postupku izvršenja i obezbeđenja, ali istovremeno podleže i disciplinskoj odgovornosti. Disciplinska odgovornost se utvrđuje u postupku pred Disciplinskom komisijom, a protiv odluke Disciplinske komisije može se pokrenuti upravni spor. Suprotno tome, građanskopravna odgovornost javnog izvršitelja može biti predmet samo parničnog postupka.¹⁸

od 31. avgusta 2026, propisano je da je javni beležnik dužan da naknadi štetu koju je prouzrokovao u obavljanju delatnosti. Stavom 4 istog člana propisano je da za štetu koju prouzrokuje javni beležnik ne odgovara Republika Srbija. Ista rešenja mogu se naći i u uporednom pravu. U skladu sa čl. 19 st. 1 Zakona o notarima (javnim beležnicima) SR Nemačke, notar (javni beležnik) dužan je da naknadi štetu koju je namerno ili nepažnjom drugom prouzrokovao povredom svoje službene dužnosti. Za tu štetu država ne odgovara. <https://www.gesetze-im-internet.de/bnoto/BJNR001910937.html>, poslednji pristup 30. jula 2026. Članom 42 st. 1 Zakona o javnom bilježništvu Republike Hrvatske propisano je da je javni bilježnik dužan da naknadi štetu koju je drugom prouzrokovao povredom svoje službene dužnosti. Stavom 2 istog člana propisano je da za prouzrokovanu štetu javni bilježnik odgovara po opštim pravilima za naknadu štete koju su učinila službena lica i da za tu štetu država ne odgovara. <https://www.zakon.hr/z/188/zakon-o-javnom-biljeznistvu>, poslednji pristup 30. jula 2026. godine. Članom 34 st. 1 Zakona o javnim izvršiteljima Crne Gore propisano je da javni izvršitelj celokupnom svojom imovinom odgovara za štetu koju je drugom prouzrokovao svojim nezakonitim i nepravilnim radom tokom postupka izvršenja, a stavom 2 istog člana da država Crna Gora ne odgovara za štetu koju je prouzrokovao javni izvršitelj. <https://www.javni-izvrstitelji.me/>, poslednji pristup 30. jula 2026. godine.

¹⁸ Pravni stav usvojen na sednici Građanskog odeljenja Vrhovnog kasacionog suda 11. decembra 2018. godine. <https://www.vrh.sud.rs/sr/>, poslednji pristup 23. jula 2026. godine.

4. ODGOVORNOST JAVNOG IZVRŠITELJA ZA ŠTETU PROUZROKOVANU NEZAKONITIM I NEPRAVILNIM RADOM

Odredbom čl. 35 st. 2 Ustava propisano je da svako ima pravo na naknadu materijalne ili nematerijalne štete koju mu nezakonitim ili nepravilnim radom prouzrokuje državni organ, imalac javnog ovlašćenja, organ autonomne pokrajine ili organ jedinice lokalne samouprave. Zakon određuje uslove pod kojima oštećeni ima pravo da zahteva naknadu štete neposredno od lica koje je štetu prouzrokovalo (čl. 35 st. 3 Ustava). U skladu sa čl. 172 st. 1 ZOO, pravno lice odgovara za štetu koju njegov organ prouzrokuje trećem licu u vršenju ili u vezi sa vršenjem svojih funkcija. Ako za određeni slučaj nije što drugo u zakonu određeno, pravno lice ima pravo na naknadu od lica koje je štetu skrivilo namerno ili krajnjom nepažnjom (čl. 172 st. 2 ZOO).

Iz citiranih ustavnih odredaba proizlazi da se pravo na naknadu štete zbog nezakonitog i nepravilnog rada državnog organa i imaoca javnog ovlašćenja ostvaruje prema Republici Srbiji, a da se zakonom propisuje pod kojim uslovima oštećeni ima pravo da zahteva naknadu štete neposredno od lica koje je štetu prouzrokovalo. S tim u vezi, treba ukazati na različit položaj sudija i imalaca javnih ovlašćenja u građanskom sudskom postupku (javnih izvršitelja i javnih beležnika).

Za štetu koju sudija prouzrokuje nezakonitim ili nepravilnim radom odgovara Republika Srbija (čl. 7 st. 1 ZS).¹⁹ Ako je Republika Srbija pravnosnažnom presudom obavezana da isplati naknadu štete zbog nezakonitog ili nepravilnog rada sudije, može ostvariti pravo na regres prema sudiji samo ako je šteta prouzrokovana namerno (čl. 7 st. 2 ZS). Isto važi i ako je Republika Srbija obavezana da isplati naknadu štete odlukom Ustavnog suda ili odlukom Evropskog suda za ljudska prava ili odlukom nekog drugog međunarodnog suda (čl. 7 st. 3 ZS). Pravo na regres prema sudiji Republika Srbija ostvaruje u parničnom postupku koji protiv sudije pokreće Državno pravobranilaštvo. Pre pokretanja parničnog postupka Državno pravobranilaštvo je dužno da zatraži mišljenje Visokog saveta sudstva, u kojem većinu čine sudije (čl. 7 st. 4 ZS).

Suprotno prikazanim zakonskim odredbama, kada su u pitanju javni izvršitelji i javni beležnici, tužba za naknadu štete prouzrokovane njihovim radom podnosi se neposredno protiv javnog izvršitelja, odnosno javnog

¹⁹ Zakon o sudijama – ZS, *Službeni glasnik RS* 10/2023, 9/2026 i 56/2026.

beležnika. Oni ne uživaju građanskopravni imunitet kao sudije.²⁰ Štaviše, zakonskim odredbama je izričito propisano da za štetu koju prouzrokuje javni izvršitelj ili javni beležnik ne odgovara Republika Srbija (čl. 498 st. 2 ZIO i čl. 58 st. 4 ZJB).

Da bi se moglo govoriti o odgovornosti javnog izvršitelja za štetu koju je prouzrokovao u vršenju javnih ovlašćenja, neophodno je da je ta šteta prouzrokovana nezakonitim ili nepravilnim radom. Republika Srbija odgovara za štetu koju je sudija prouzrokovao nezakonitim ili nepravilnim radom. Bez obzira na to da li je štetu prouzrokovao sudija ili javni izvršitelj, da bi se ostvarilo pravo na naknadu štete protiv Republike Srbije ili protiv javnog izvršitelja, neophodno je da je utvrđeno postojanje nezakonitog ili nepravilnog rada. U vezi sa tim pojmom postoje lutanja u sudskoj praksi. Na to je ukazao i Vrhovni (kasacioni) sud.

U presudi Vrhovnog kasacionog suda donetoj u predmetu Rev 1947/2021 dati su odgovori na sporna pitanja. Prvobitno je vođena parnica radi isplate naknade za izvršena ulaganja na stambenoj zgradi. Presudom Osnovnog suda u Pančevu je tužbeni zahtev u celosti odbijen kao neosnovan. Apelacioni sud u Beogradu je, odlučujući o žalbi tužioca,

²⁰ U jednom predmetu tužilac je 8. avgusta 2008. godine podneo tužbu Drugom opštinskom sudu u Beogradu protiv: Republike Srbije – Ministarstva pravde i protiv nekoliko sudija Opštinskog suda u Pančevu, Okružnog suda u Pančevu i Vrhovnog suda Srbije, tražeći da sud obaveže tužene da mu solidarno, na ime nadoknade nematerijalne štete za pretrpljene duševne bolove zbog povrede ugleda i prava ličnosti, isplate iznos od 9.900,00 dinara sa pripadajućom zakonskom zateznom kamatom od presuđenja pa do isplate, kao i da mu naknade troškove postupka. U obrazloženju tužbe je istaknuto da su tuženi pričinili štetu tužiocu, tako što je održan sastanak predsednice Vrhovnog suda Srbije, predsednika Građanskog odeljenja tog suda i predsednika Drugog opštinskog suda u Beogradu sa zastupnikom ranije tuženog – Ministarstva odbrane, na kome je postignut načelan stav da „tužilac nema pravo na naknadu štete“ jer mu je plata u Vojsci bila redovno isplaćivana. Rešenjem Drugog opštinskog suda u Beogradu P 4163/2008 od 16. septembra 2008. godine odbačena je tužba podnosioca ustavne žalbe, kao nedozvoljena. U obrazloženju rešenja je istaknuto da je tužba nedozvoljena zbog nedostatka pravnog interesa za podnošenje tužbe i da je pravnim shvatanjem koje je usvojeno na sednici Građanskog odeljenja Vrhovnog suda Srbije od 15. marta 2007. godine zauzet stav da, na osnovu međunarodnih standarda, važećeg Ustava i Zakona o sudijama, pravo na naknadu štete neposredno od sudija nije podobno za sudsku zaštitu. Okružni sud u Beogradu je, postupajući po žalbi podnosioca ustavne žalbe, osporenim rešenjem GŽ 12054/2008 od 23. oktobra 2008. godine žalbu odbio kao neosnovanu i potvrdio rešenje Drugog opštinskog suda u Beogradu P 4163/2008 od 16. septembra 2008. godine. Ustavni sud je u odluci UŽ-1350/2008 od 4. februara 2010. godine zauzeo stav da su Drugi opštinski sud u Beogradu i Okružni sud u Beogradu pravilno postupili kada su odbacili tužbu u odnosu na tužene sudije.

preinačio presudu Osnovnog suda u Pančevu i obavezao tuženu da isplati određeni novčani iznos na ime pomenutih ulaganja. Na osnovu te presude kao izvršne isprave podnet je predlog za izvršenje radi naplate dosuđenog novčanog iznosa. Doneto je rešenje o izvršenju, na osnovu kojeg je javni izvršitelj doneo zaključak o sprovođenju izvršenja na nepokretnosti, i to na predmetnoj stambenoj zgradi. Javni izvršitelj je zaključkom utvrdio vrednost nepokretnosti, održano je javno nadmetanje i nepokretnost je dodeljena kupcu, da bi na kraju bio donet zaključak o predaji nepokretnosti. Međutim, presudom Vrhovnog kasacionog suda preinačena je presuda Apelacionog suda u Beogradu na osnovu koje je bilo određeno i sprovedeno izvršenje. Na osnovu činjenice da je izvršna isprava pravnosnažno preinačena, izvršni dužnik (tužena iz parničnog postupka) je podneo predlog za protivizvršenje. Međutim, u postupku protivizvršenja utvrđeno je da izvršni poverilac (tužilac iz parničnog postupka) ne poseduje ni pokretnu ni nepokretnu imovinu, da su mu računi blokirani, da je preduzetničku radnju preveo na drugo lice. Usled nemogućnosti da naplati svoje potraživanje u postupku protivizvršenja izvršni dužnik je podneo tužbu protiv Republike Srbije za štetu prouzrokovanu radnjama, odnosno odlukama postupajućih sudija. Prvostepeni sud je odbio tužbeni zahtev, a tu odluku je potvrdio i drugostepeni sud. Odlučujući o reviziji protiv drugostepene presude, Vrhovni sud je zaključio da je revizija neosnovana. U obrazloženju presude Vrhovni sud je naveo da odgovornost za štetu koju prouzrokuje sudija postoji kada je šteta prouzrokovana nezakonitim (postupanje protivno zakonu ili drugom propisu, odnosno propuštanje da se zakon ili propis primeni) ili nepravilnim radom sudija (činjenje ili nečinjenje protivno uobičajenom načinu obavljanja delatnosti koje šteti pravu i interesu nekog lica). Dakle, postupanje organa koje je u skladu sa zakonskim propisima ili u okvirima njegovih ovlašćenja ne može predstavljati nezakonit ili nepravilan rad. Čak i pogrešna primena odgovarajuće zakonske norme ili pogrešna ocena ispunjenosti uslova za donošenje određene odluke ne predstavlja sama po sebi povredu dužnosti u vršenju funkcije za koju bi država odgovarala. Ustav Republike Srbije garantuje samostalnost i nezavisnost u suđenju, odnosno pravo da se izrazi mišljenje prilikom donošenja odluke, za šta sudija ni na koji način ne može odgovarati. Polazeći od iznetih argumenata, pravilno je tužbeni zahtev odbijen kao neosnovan, s obzirom na to da nije dokazano da je postojao nezakonit rad državnih organa.²¹

²¹ Presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev 1947/2021 od 26. maja 2021. godine. Nasuprot tome, ukoliko sud nije koristio zakonska ovlašćenja koja mu stoje na raspolaganju, može se govoriti o nezakonitom i nepravilnom radu suda i odgovornosti za štetu koja je usled toga nastala za stranku u izvršnom postupku. Ako je u izvršnom postupku prodana imovina izvršnog dužnika koja je nesrazmerno

U prilog shvatanju Vrhovnog (kasacionog) suda treba ukazati i na merodavne ustavne i zakonske odredbe. Odredbom čl. 144 st. 1 Ustava propisano je da je sudija nezavisan i da sudi na osnovu Ustava, potvrđenih međunarodnih ugovora, zakona, opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i drugih opštih akata, donetih u skladu sa zakonom. U vršenju sudijske funkcije sudija je slobodan u zastupanju svog shvatanja, u utvrđivanju činjenica i u primeni prava (čl. 22 st. 1 Zakona o sudijama). Sudija nije dužan da bilo kome, pa ni drugim sudijama i predsedniku suda, objašnjava svoja pravna shvatanja, utvrđeno činjenično stanje i primenu prava, izuzev u obrazloženju odluke ili kad to zakon posebno nalaže (čl. 22 st. 2 Zakona o sudijama). Iz navedenih ustavnih i zakonskih odredaba proizlazi da se ne može govoriti o nezakonitom i nepravilnom radu sudije ukoliko zastupa drugačije pravno shvatanje ili ako primenjuje pogrešnu pravnu normu na konkretnu situaciju ili ukoliko primenjuje odgovarajuću pravnu normu, ali to čini na pogrešan način.

Iz presude Vrhovnog suda donete u predmetu Rev 1028/2025 nesumnjivo proizlazi da se stavovi koji se odnose na nezakonit i nepravilan rad sudije primenjuju i na postupanje javnog izvršitelja. Javni izvršitelj vrši poverena javna ovlašćenja u postupku izvršenja i obezbeđenja, odnosno obavlja deo nadležnosti koje su ranije pripadale sudu. Javni izvršitelj obavlja delatnost stručno, u skladu sa Zakonom o izvršenju i obezbeđenju i drugim opštim aktima, tako da svojim radom i ponašanjem opravdava i učvršćuje poverenje stranaka, građana, sudova i drugih državnih organa (čl. 494 ZIO i čl. 5 Etičkog kodeksa javnih izvršitelja).²² Prilikom vršenja radnji, u okviru svojih ovlašćenja i dužnosti, dužan je da se pridržava Ustava, zakona i drugih opštih akata (čl. 10 Etičkog kodeksa javnih izvršitelja). To znači da javni izvršitelj ne može biti pozvan na odgovornost zbog svog stava u pogledu tumačenja i primene pravnih normi. Odluke i radnje javnog izvršitelja podležu sudskoj kontroli u postupku po pravnim lekovima i pravnim sredstvima. Primenjujući odredbe ZIO i ZPP, sud koji odlučuje o pravnom leku ima ovlašćenje da te odluke potvrdi, ukine ili preinači. Isto tako ima ovlašćenje i da ukine preduzete radnje javnog izvršitelja. Ukidanje ili preinačenje odluke javnog izvršitelja, odnosno ukidanje neke njegove radnje zbog postojanja zakonom propisanih razloga nije dovoljno da bi se moglo

veće vrednosti u odnosu na iznos potraživanja koje se namiruje, a izvršni dužnik je predlagao druga sredstva i predmete izvršenja koji su dovoljni za namirenje potraživanja, onda povreda načela srazmere u takvoj situaciji predstavlja nezakonit i nepravilan rad suda za koji je odgovorna Republika Srbija. Osim toga, sam sud je bio dužan da vodi računa o primeni načela srazmere (presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev 4947/2018 od 22. februara 2019. godine).

²² Etički kodeks javnih izvršitelja, *Službeni glasnik RS* 105/2016.

govoriti o nezakonitom ili nepravilnom radu javnog izvršitelja, pa samim tim ni o odgovornosti za štetu, u smislu čl. 498 st. 1 ZIO. Ovlašćenja javnog izvršitelja propisana su odredbama ZIO, a mogu biti propisana i odredbama posebnog zakona. Ako javni izvršitelj donosi odluke i preduzima radnje na čije je donošenje odnosno preduzimanje zakonom ovlašćen, ne može biti pozvan na odgovornost zbog svog pravnog stava, čak i kada je sud preinačio ili ukinuo odluku javnog izvršitelja ili je ukinuo neku njegovu radnju.

5. UMETO ZAKLJUČKA

Za javnog izvršitelja može se imenovati diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom i ispitom za javnog izvršitelja i koji ima najmanje dve godine radnog iskustva na poslovima pravne struke nakon položenog pravosudnog ispita, ako ispunjava i druge uslove propisane odredbama čl. 471 ZIO. U te uslove spada i završena početna obuka čiji program i trajanje propisuje Komora javnih izvršitelja. Poređenja radi, za sudiju osnovnog suda može se izabrati diplomirani pravnik koji je položio pravosudni ispit i koji nakon položenog pravosudnog ispita ima tri godine radnog iskustva u pravnoj struci, ako ispunjava ostale uslove propisane Zakonom o sudijama. Javni izvršitelj mora imati najmanje dve godine radnog iskustva nakon položenog pravosudnog ispita, ali se od njega, osim položenog pravosudnog ispita, traži i položen poseban ispit za javnog izvršitelja (Bodiroga 2026, 663).

Jedna od najvažnijih dužnosti javnog izvršitelja nakon otpočinjanja delatnosti jeste dužnost stručnog usavršavanja. Javni izvršitelj je u obavezi da pohađa redovnu stručnu obuku (čl. 499 st. 1 ZIO). Evidenciju o pohađanju redovne stručne obuke i drugih oblika stručnog usavršavanja vodi Komora javnih izvršitelja (čl. 499 st. 2 ZIO). U nadležnosti Komore je i propisivanje programa stručnog usavršavanja (čl. 499 st. 3 ZIO). O pohađanju početne obuke i redovne stručne obuke Komora je dužna da obavesti Ministarstvo pravde (čl. 499 st. 5 ZIO). Javni izvršitelj je dužan da stalno prati propise, sudsku praksu i praksu javnih izvršitelja, kao i da obnavlja, usavršava i proširuje svoje pravničko i opšte obrazovanje ne zanemarujući nijednu oblast prava (čl. 5 st. 2 Etičkog kodeksa javnih izvršitelja). Ukoliko neopravdano odbije da se stručno usavršava, to predstavlja težu disciplinsku povredu (čl. 527 st. 1 t. 22 ZIO).

U pravnoj teoriji se ističe da kada profesija kojom se štetnik bavi zahteva profesionalno obrazovanje i praktičnu obuku, onda se na takvog štetnika primenjuju pravila o odgovornosti stručnjaka (Karanikić Mirić

2024, 542).²³ Kada su u pitanju javni izvršitelji, treba utvrditi da li su u svemu postupali u skladu sa poverenim javnim ovlašćenjima, odnosno da li je takvo postupanje bilo u skladu sa zakonima i drugim propisima koji uređuju njihov rad. Ukoliko je javni izvršitelj donosio odluke i preduzimao radnje na koje je ovlašćen zakonom i podzakonskim aktima, poštujući dužnosti propisane odredbama ZIO i drugih propisa, ne može se govoriti o nezakonitom i nepravilnom radu javnog izvršitelja, nezavisno od toga da li su njegove odluke potvrđene, ukinute ili preinačene u postupku po pravnim lekovima. Javni izvršitelj ima pravo na svoj pravni stav, odnosno pravo na svoje tumačenje pravnih normi koje se primenjuju u konkretnom izvršnom postupku ili postupku obezbeđenja. Drugačiji pravni stav suda koji odlučuje u postupku po pravnom leku ne znači da je rad javnog izvršitelja nezakonit ili nepravilan niti se zbog toga može zasnovati odgovornost javnog izvršitelja za štetu, u smislu čl. 498 st. 1 ZIO.

LITERATURA

- [1] Bodiroga, Nikola. 2026. *Građansko procesno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- [2] Bodiroga, Nikola. 1/2014. O ustavnosti izvršenja potraživanja putem privatnih izvršitelja. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 62: 114–130.
- [3] Karanikić Mirić, Marija. 2024. *Obligaciono pravo*. Beograd: Službeni glasnik.
- [4] Keča, Ranko, Marko S. Knežević. 2022. *Građansko procesno pravo*. 19. izmenjeno i dopunjeno izdanje. Beograd: Službeni glasnik.
- [5] Rakić-Vodinelić, Vesna. 2012. *Pravosudno organizaciono pravo*. Beograd: Službeni glasnik – Pravni fakultet Univerziteta Union.
- [6] Poznić, Borivoje, Vesna Rakić-Vodinelić. 2015. *Građansko procesno pravo*. 17. izmenjeno i dopunjeno izdanje. Beograd: Službeni glasnik – Pravni fakultet Univerziteta Union.
- [7] Stanković, Gordana, Vladimir Boranijašević. 2020. *Građansko procesno pravo*. Niš: Sven.

²³ Pažnja dobrog stručnjaka pominje se u čl. 18 st. 2 ZOO. U skladu sa tom zakonskom odredbom, strana u obligacionom odnosu dužna je da u izvršavanju obaveze iz svoje profesionalne delatnosti postupi sa povećanom pažnjom, prema pravilima struke i običajima (pažnja dobrog stručnjaka).

Nikola BODIROGA, PhD

Professor, University of Belgrade Faculty of Law,
Member of the Serbian High Judicial Council, Serbia

LIABILITY OF A PUBLIC ENFORCEMENT OFFICER FOR DAMAGE CAUSED IN THE EXERCISE OF PUBLIC POWERS: A REVIEW OF THE SERBIAN SUPREME COURT'S JUDGMENT

Summary

The delegation of public powers from the courts to public enforcement officers within the enforcement procedure raises the issue of the supervision of the work of the new judicial professionals. Public enforcement officers are supervised by the Serbian Ministry of Justice and the Chamber of Public Enforcement Officers, and any irregularities identified during such supervision can give rise to disciplinary proceedings. The courts decide on legal remedies and other legal means directed against the public enforcement officer's decisions and actions. Judicial mechanisms of legal control are regulated by law, and supervision by the Ministry of Justice and the Chamber of Public Enforcement Officers is regulated by law and bylaws. Liability of the public enforcement officer for damage caused in the exercise of public powers is regulated by a single statutory provision, which has given rise to uncertainties in judicial practice. This paper analyses the Serbian Supreme Court's judgment addressing disputed legal issues.

Key words: *Public enforcement officer. – Exercise of public powers. – Liability for damages. – The Supreme Court of Serbia.*

Article history:

Received: 31. 7. 2026.

Accepted: 19. 8. 2026.