



Mišljenje na Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbeđenju

**A 11 – Inicijativa za ekonomska
i socijalna prava**

U Beogradu, 14. oktobra 2025. godine

UVOD

Vlada Republike Srbije uputila je 5. septembra 2025. godine Narodnoj skupštini Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbeđenju (ZIO). Ove izmene ZIO najavio je najpre Predsednik Republike Srbije, pa kasnije i nadležni ministar zadužen za pravdu i drugi predstavnici najviših državnih organa. Izmene i dopune Zakona o izvršenju i obezbeđenju na sednici su redovnog jesenjeg zasjedanja Narodne skupštine Republike Srbije.

PRAVO NA DOM – USTAVNA ILI (SAMO) ZAKONSKA KATEGORIJA?

Kako se isticalo pre podnošenja Predloga zakona, intencija predlagača je bila da se zaštite najugroženiji građani od iseljenja, te da se onemoguće izvršitelji da u izvršnom postupku oduzmu jedinu nepokretnost u kojoj građani stanuju. Krajem jula za ovako krupne promene u pravnom poretku Republike Srbije u obraćanjima na društvenoj mreži Instagram, isticalo se da je potrebna promena Ustava, da bi se na kraju predlagač zadovoljio „samo” izmenama trenutno važećeg Zakona o izvršenju i obezbeđenju. Kako se isticalo od strane predstavnika najviših državnih organa, „time ćemo doneti više pravde, ali i veću sigurnost za vas, naše građane”. Naknadno se oglasio i ministar nadležan za poslove pravde koji je istakao da bi se izmenama Ustava i Zakona o izvršenju i obezbeđenju Srbija uskladila sa članom 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima koji štiti pravo na dom. Nekoliko dana nakon toga, isto ministarstvo je već najavilo da je formirana radna grupa za pripremu ovog propisa, ali se jedan mesec kasnije – početkom septembra ispostavilo da se odustalo od izmena Ustava. Na kraju se pristupilo izmenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

Kako se navodi u obrazloženju ovog Predloga zakona, u Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA) 2024-2027 predviđeno je donošenje Zakona o izvršenju i obezbeđenju u četvrtom kvartalu 2026. godine, dok aktuelne izmene nisu bile u planu rada za 2025. godinu. Kao posebna zanimljivost može se istaći obrazloženje predlagača da bi nedonošenje zakona po hitnom postupku moglo da prouzrokuje štetne posledice po ostvarivanje prava građana u postupku izvršenja, kao i da se sve radi u hitnom postupku radi usklađivanja propisa sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP).

Uprkos činjenici da je donošenje propisa najavljivano kao rešenje za najugroženije građane, što se u terminologiji Zakona o zabrani diskriminacije može tumačiti kao

„socioekonomski ugrožena lica“, koji su pogođeni iseljenjima, predlagač zakona je propustio da sprovede procenu uticaja propisa koja se sprovodi u ovim situacijama, u skladu sa čl. 14 Zakona o zabrani diskriminacije. Zbog toga sada samo u domenu nagađanja ostaje odgovor na pitanje da li bi, da je sprovedena procena uticaja na socioekonomski ugrožene građane, zakonska rešenja bila adekvatnija.

PREGLED PREDLOŽENIH IZMENA ZAKONA

Kako se ističe u predloženim izmenama i dopunama ZIO, predmet regulisanja ovog Zakona je izuzimanje od izvršenja radi namirenja novčanog potraživanja nepokretnosti pod određenim uslovima. Kako je više puta navođeno u medijima, ovime se štite građani od iseljenja iz jedinog stana i staje na put „izbacivanju na ulicu“ onih koji su najugroženiji – dece, siromašnih građana i svih onih koji su do sada dolazili pod udar izvršitelja u postupcima za namirenje novčanih potraživanja u kojima je predmet izvršenja nepokretnost izvršnog dužnika.

Ipak, pogledaju li se uslovi pod kojim je moguće izuzeti određenu nepokretnost od izvršenja, opravdano se može postaviti pitanje mogu li proklamovani ciljevi ove zakonodavne inicijative biti sprovedeni na način na koji je to predloženo.

Naime, čl. 2 Predloga zakona detaljnije propisuje uslove za izuzimanje nepokretnosti od izvršenja. Tako se predviđa da nepokretnost koja je u isključivoj svojini izvršnog dužnika koja služi zadovoljenju njegovih stambenih potreba ne može biti predmet izvršenja pod sledećim uslovima:

- 1) radi se o jednoj nepokretnosti izvršnog dužnika;
- 2) radi se o nepokretnosti na kojoj izvršni dužnik ima prebivalište najmanje pet godina pre podnošenja predloga za izvršenje, ako ta adresa nije pasivizirana;
- 3) ako se radi o nepokretnosti površine do 60 m²;
- 4) ako glavnica potraživanja koja se namiruje ne prelazi polovinu tržišne vrednosti nepokretnosti utvrđene u skladu sa aktom jedinice lokalne samouprave;
- 5) ako izvršni dužnik u periodu od tri godine pre podnošenja predloga za izvršenje nije prodao ili poklonio drugu nepokretnost ili se odrekao prava na nasleđivanje nepokretne imovine ili zaključio ugovor o doživotnom izdržavanju.

Sud koji je inače nadležan za odlučivanje o predlogu za izvršenje odlučuje i o ispunjenosti uslova za izuzimanje od izvršenja nepokretnosti koja je u svojini izvršnog dužnika u ovom postupku. U slučaju da je u predlogu za izvršenje naznačena nepokretnost kao predmet izvršenja, sud po službenoj dužnosti proverava ispunjenost gorenavedenih uslova, pa onda kada su ispunjeni uslovi odbija predlog za izvršenje. Zakon nadalje propisuje da u slučaju da je zaključkom javnog izvršitelja određeno sprovođenje izvršenja na nepokretnosti, izvršni dužnik ima mogućnost da podnese zahtev da se utvrdi da nepokretnost ne može biti predmet izvršenja zbog ispunjenosti gorenavedenih uslova, o kom odlučuje sudija pojedinac suda koji je doneo rešenje o

izvršenju, u roku od osam dana, dok je javni izvršitelj dužan da zastane sa izvršenjem dok mu se ne dostavi pravnosnažno rešenje kojim je odlučeno o ovom zahtevu.

Važno je napomenuti da je izmenama i dopunama ZIO propisano da se one ne primenjuju u slučaju ako je izvršni dužnik u formi javne ili po zakonu overene isprave dao saglasnost da se izvršenje sprovede na predmetnoj nepokretnosti, što podrazumeva da se izuzimanje od izvršenja prema odredbama ovog zakona ne odnosi na slučajeve kada je izvršenje određeno zbog hipoteke ili druge izvršne isprave u kojima je sadržana saglasnost izvršnog dužnika da se namirenje sprovede iz predmetne nepokretnosti.

Takođe, izuzimanje od izvršenja na predmetnoj nepokretnosti ne odnosi se ni na slučajeve kad je izvršenje određeno zbog namirenja potraživanja koje je proisteklo iz zakonskog izdržavanja (alimentacije) ili zbog potraživanja proisteklog iz krivičnog dela.

USLOVI ZA IZUZIMANJE NEPOKRETNOSTI OD IZVRŠENJA – KRITIČKI OSVRT

Uprkos činjenici da je ovaj zakonski predlog nedovoljan za pružanje potpune zaštite prava na dom u Srbiji, o čemu će biti reči u daljem tekstu, značajno je napomenuti da su uslovi za izuzimanje nepokretnosti od izvršenja nelogični i preusko postavljeni, te da je za očekivati da će samo mali broj građana moći da se zaštiti od iseljenja primenom instituta koji se uvodi izmenom ZIO.

Najpre, uslovi da se radi o jedinoj nepokretnosti i nepokretnosti na kojoj izvršni dužnik ima prijavljeno prebivalište najmanje pet godina pre podnošenja predloga za izvršenje, te da ta adresa nije pasivizirana *isključuju određeni krug građana iz mogućnosti zaštite od iseljenja* usled činjenice da je rok od pet godina prijave prebivališta pre podnošenja predloga za izvršenje predugačak i da sama prijava prebivališta ne znači da se ne radi o jedinoj nepokretnosti. Jednostavno – građanin može imati jedinu nepokretnost koja je predmet izvršenja, a da i dalje nije prijavljen na adresi na kojoj se ta nepokretnost nalazi. Propisivanjem ovog uslova, predlagač se držao stare ideje kako je prebivalište krunski dokaz nečijeg interesa da ostvari ili pristupi nekom pravu, što je uostalom i propisano Zakonom o prebivalištu i boravištu građana, ali zanemaruje brojne životne situacije u kojima građani nemaju uredno prijavljeno prebivalište iz različitih razloga koji nisu skopčani sa zloupotrebama već sa drugim pitanjima – migracijama, nemarom, nedovoljnim znanjem o važnosti uredne prijave prebivališta i slično. Imajući u vidu da sud odlučuje o ispunjenosti uslova za izuzimanje od izvršenja nepokretnosti koja je u svojinu izvršnog dužnika, zakonodavac je mogao relaksirati uslove za izuzimanje nepokretnosti od iseljenja jer je pretpostavka da sud ima sasvim dovoljno znanja i mogućnosti da i uz jednostavnije uslove sam proceni da li je određena nepokretnost jedina nepokretnost izvršnog dužnika.

Uslov kojim je propisano da se za izuzimanje nepokretnosti od izvršenja mora raditi i o nepokretnosti koja nije veća od 60 m² takođe je *prestrogo postavljen*, pa kao takav bez ikakvog pomoćnog kriterijuma, kao što bi, primera radi bio onaj koji se tiče broja članova domaćinstva koje živi u predmetnoj nepokretnosti, ostavlja prostor za rešenja koja su neujednačena u svom ishodu i nepravedna prema određenim kategorijama građana. Primera radi, ovim zakonom se od izvršenja može izuzeti stan lica koje živi samo u stanu površine 60 m², ali ne i stan porodice koja sa troje dece živi u stanu od 65 m². Stiče se utisak da se i ovde pokušalo sa ograničenjem u pogledu uslova kako bi se smanjio broj potencijalnih slučajeva koji bi mogli potpasti pod ovu normu, ali je to urađeno nedovoljno promišljeno pa će u efektima proizvoditi nepravedna rešenja prema građanima. Nadalje, podaci prikupljeni [Popisom stanovništva, domaćinstava i stanova](#) iz 2022. godine pokazuju da od ukupnog broja stanova u Srbiji, koji je 3.613.352, samo 1.703.452. ima površinu do 60 m², dok svi ostali - njih 1.909.900 ima veću površinu od 60 m², čime su i isključeni iz mogućnosti izuzimanja od izvršenja.

Zakon o stanovanju i održavanju zgrada propisuje uslove pod kojima se određeni stambeni prostor ima smatrati adekvatnim za lica koje u njemu stanuje, pa su kriterijumi u pogledu površine stana mogli biti dovoljni da se ovo pitanje adekvatnije uredi. Naime, čl. 90 Zakona o stanovanju i održavanju zgrada propisuje standard „odgovarajućeg stana“, gde se propisuje da je u pogledu površine odgovarajući stan:

- 1) za jednočlano domaćinstvo - garsonjera ili jednosoban stan, neto korisne stambene površine od 22 m² do 30 m²;
- 2) za dvočlano domaćinstvo - jednosoban, jednoiposoban ili dvosoban stan, neto korisne stambene površine od 30 m² do 48 m²;
- 3) za tročlano domaćinstvo - jednoiposoban, dvosoban ili dvoiposoban stan, neto korisne stambene površine od 40 m² do 56 m²;
- 4) za četvoročlano domaćinstvo - dvosoban, dvoiposoban ili trosoban stan, neto korisne stambene površine od 50 m² do 64 m²;
- 5) za petočlano domaćinstvo - dvoiposoban, trosoban ili troiposoban stan, neto korisne stambene površine od 56 m² do 77 m²;
- 6) za šestočlano i veće domaćinstvo - trosoban, troiposoban ili četvorosoban stan, neto korisne stambene površine od 64 m² do 86 m².

Zbog toga je važno istaći da je predlagač zakona propustio da reguliše pitanje površine stana koji može biti izuzet od izvršenja na način da ga upodobi kriterijumima koje propisuje krovni zakon za oblast stanovanja - Zakon o stanovanju i održavanju zgrada („Sl. glasnik RS“, br. 104/2016 i 9/2020 - dr. Zakon). Zbog ovakvog načina regulisanja ove oblasti se, osim prethodno navedenih razloga koji se tiču nepostojanja pomoćnog kriterijuma koji bi uzimao u obzir veličinu domaćinstva koje stanuje u stanu koji treba da bude izuzet od izvršenja, doprinosi i pravnoj nesigurnosti.

Takođe, uslov kojim je propisano da se od izvršenja može izuzeti nepokretnost pod uslovom da glavnica potraživanja koja se namiruje *ne prelazi polovinu tržišne vrednosti*

nepokretnosti utvrđene u skladu sa aktom jedinice lokalne samouprave, takođe neće imati ujednačene efekte jer će favorizovati one građane koji stanuju u nepokretnostima koje imaju veću tržišnu vrednost. Primera radi, dve osobe duguju po 100.000 evra, jedna stanuje u Beogradu, u gradskoj opštini Vračar, a druga u Gadžinom Hanu. U slučaju da se protiv obe osobe povede izvršni postupak zbog namirenja potraživanja, ukoliko se ispune drugi uslovi, manji stan od 50m² na Vračaru koji vredi najmanje 200.000 evra ostaje zaštićen ovim zakonom, dok kuća u Gadžinom Hanu koja ima 100 m² u kojoj živi dužnik sa svojom petočlanom porodicom može biti predmet izvršenja zbog činjenice da se nalazi u Gadžinom Hanu i ne vredi više od 40.000 evra. Ovako nesrazmerni i neproporcionalni efekti primene izmena i dopuna ZIO pokazuju da su zakonska rešenja koja su predložena nedovoljno promišljena, a kriterijumi postavljeni tako da one građane koji su socioekonomski ugroženiji stavljaju u nepovoljniji položaj čak i u odnosu na druge kategorije građana koje zakonodavac namerava da zaštititi.

Na kraju, važno je napomenuti da poslednji uslov, onaj koji propisuje da se stan može izuzeti iz izvršnog postupka u slučaju da izvršni dužnik u periodu od tri godine pre podnošenja predloga za izvršenje nije prodao ili poklonio drugu nepokretnost ili se *odrekao prava na nasleđivanje nepokretne imovine* ili zaključio ugovor o doživotnom izdržavanju ima značajnu rodnu komponentu kojom je predlagač zakona propustio da se pozabavi u regulisanju ovog pitanja. Naime, prema [dostupnim podacima](#) u čak 36 % ostavinskih postupaka, žene su se odrekle svog prava na nasledstvo uglavnom u korist svojih muških srodnika, dok se sa druge strane samo 19 % muškaraca odreklo svog nasledstva. U takvoj situaciji, bilo bi značajno prihvatljivije da je predlagač zakona pronašao drugačije rešenje za sprečavanje zloupotreba u izvršnim postupcima u kojima je predmet izvršenja nepokretnost u kojoj izvršni dužnik stanuje jer će negativne efekte nemogućnosti ostvarivanja ovog uslova neproporcionalno više trpeti žene nego muškarci. Imajući u vidu generalne statistike o posedovanju imovine žena u Srbiji, stiče se utisak da će se primenom ovog propisa dodatno produbiti rodni jaz u ovom pogledu.

POSTUPCI ISELJENJA IZ STANA NE SPROVODE SE SAMO U IZVRŠNOM POSTUPKU

Uprkos proklamovanim ciljevima koji su takvi da je neophodno donošenje izmena i dopuna Zakona o izvršenju i obezbeđenju po hitnom postupku, zakonski tekst i obrazloženje zakona, ali i očekivani efekti predloženih izmena pokazuju da je predlagač lutao u regulisanju ove materije, da nije uzeo u obzir osnovne postulate kojima se štite stanari u postupcima iseljenja, te da je tako lutajući izmešao koncepte prava na dom, kao dela prava na poštovanje privatnog i porodičnog života iz čl. 8 EKLJP i prava na stanovanje, koje je znatno širi koncept koji je garantovan čl. 11. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Zbog toga, ali i usled previše usko postavljenih uslova o kojima smo pisali u prethodnom odeljku, brojni slučajevi iseljenja sa kojima se suočavaju najugroženiji građani i građanke neće biti sprečeni primenom ovih izmena i dopuna ZIO.

Naime, upravna izvršenja koja se sprovode radi izvršenja nenovčane obaveze podrazumevaju izvršenja u kojima se iseljavaju bespravno useljena lica, postupke iseljenja usled isteka ugovora ili istekom roka u kom je obezbeđeno socijalno stanovanje ili socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima i postupci rušenja objekata koji se uklanjaju po odredbama Zakona o planiranju i izgradnji i Zakona o stanovanju i održavanju zgrada (čl. 78 – 87 koji regulišu postupke iseljenja i preseljenja). Uprkos tome, izmene i dopune pravnog okvira koji se nalazi u Narodnoj skupštini, zbog svoje prirode i činjenice da menjaju samo pojedine odredbe ZIO neće imati nikakve efekte na sve ove postupke, te će, čak i u najboljem scenariju u kom se izmenama i dopunama ZIO unapredi zaštita prava na dom građana koji ispunjavaju uslove za njegovu primenu, efekti ovakvog povećanja sigurnosti stanarskog statusa ostati nedostižni za sve one koji su stambeno najugroženiji i stanuju u neformalnim naseljima, nesigurnom stanovanju sa nejasnim pravnim statusom i u socijalnom stanovanju.

ZAKLJUČAK

Imajući sve prethodno navedeno u vidu, može se zaključiti da će se izmenama i dopunama ZIO donekle unaprediti postupci izvršenja na način da će samo malom krugu potencijalnih beneficijara ovog propisa unaprediti sigurnost stanarskog statusa (i zaštitu od iseljenja), dok će velika većina onih koji su stambeno i socijalno ugroženi ostati van delokruga ovih normativnih promena, čime će se potencijalno produbiti stambene nejednakosti i rešenja koja one koji su najugroženiji stavljaju u nepovoljniji položaj. Imajući u vidu da Srbija godinama kasni sa donošenjem Nacionalne stambene strategije koja bi trebalo da sadrži analizu stanja i predlog mera za unapređenje poštovanja prava na stanovanje u zemlji, te da se izmene i dopune ZIO u sredstvima javnog informisanja predstavljaju kao finalno rešenje svih problema koji se tiču stanovanja u Srbiji, ovim izmenama Zakona o izvršenju i obezbeđenju se verovatno i dodatno zatvara prostor za dijalog o nizu problema sa kojima se građani suočavaju u pogledu ostvarivanja prava na stanovanje. Drugačije rečeno – ako je sve već regulisano tako da „niko nikad“ ne može da bude iseljen, kao što se predstavlja u javnosti, zbog čega bi organi javne vlasti opet razgovarali o ovom pitanju i u doglednoj budućnosti predlagali propise, mere i aktivnosti koje bi se uhvatile u koštac sa stambenim problemima i dubokom stambenom krizom čiji su jedan deo i postupci iseljenja.