

Младен НИКОЛИЋ
судија Привредног апелационог суда

ПОСЕБАН ПОСТУПАК ЗА НАМИРЕЊЕ ПОТРАЖИВАЊА ПО ОСНОВУ КОМУНАЛНИХ И СЛИЧНИХ УСЛУГА

I Увод

Обављање комуналних делатности, као делатности од општег интереса има готово пресудан утицај на остварење основних животних потреба физичких и правних лица.¹ Успешно обављање ових делатности, што подразумева благовремено и квалитетно пружање комуналних услуга корисницима, условљено је и успешном и благовременом наплатом цене, коју су корисници услуга дужни да плаћају вршиоцима комуналне делатности.

Због краћег рока застарелости потраживања, која се односе на пружене услуге из области комуналних делатности (једна до три године)² јавна предузећа, или привредна друштва која их пружају, морају да се благовремено обраћају суду ради остварења ненаплаћених потраживања. То чине подносећи предлог за извршење на основу веродостојне исправе, како против физичких лица, тако и против правних лица.

Према подацима Врховног касационог суда, у току 2011. године у свим судовима (опште и посебне надлежности) укупно је у раду било око 6.000.000,00 предмета. Када се има у виду да је од тог броја око 4.300.000,00 предмета било у раду у свим основним судовима, онда се стиче јасна слика о изузетној оптерећености предметима, пре свега

1 Закон о комуналним делатностима (*Службени тласник РС*, бр. 88/11), чл. 2 и 3.

2 Закон о облигационим односима, (*Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89 и *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93), чл. 378 и 374.

основних судова. Иако не располажемо са поузданим подацима, ипак, са великом извесношћу, можемо закључити да се највећи број предмета односи на предмете извршења на основу веродостојне исправе. Од ових предмета, опет највећи број се односи на наплату комуналних и сличних услуга. Изузетно велики број предмета који се односе на наплату комуналних и сличних услуга, има за последицу, да поступак траје дуго, што се директно одражава и на функционисање вршилаца комуналних делатности и квалитет њихових услуга, јер постоје огромна ненаплаћена потраживања, а која би, у случају наплате могла бити стављена у функцију управо обављања ове значајне делатности. Осим наведеног, код корисника комуналних и сличних услуга, као последица споре наплате ових потраживања, ствара се „навика“ да их нередовно или никако измирују, што додатно отежава пословање вршилаца комуналних делатности.

Закон о извршењу и обезбеђењу³ који је у примени од 19. септембра 2011. године, уводи значајну новост у поступак извршења. Нова правосудна професија, извршитељ, која је наведеним законом, успостављена на нашим просторима, добија значајна јавна овлашћења, која су до сада била у искључивој надлежности суда као државног органа. Та овлашћења⁴ се првенствено односе на део који се односи на спровођење извршења, са очигледним циљем законодавца, да се сам поступак спровођења извршења, који следи након доношења решења о извршењу, убрза. За сада, Закон о извршењу и обезбеђењу предвиђа паралелну надлежност суда и извршитеља, када је у питању спровођење извршења и то значи да извршни поверилац, може у складу са начелом диспозиције, у предлогу за извршење изабрати да ли ће по његовом предлогу извршења спроводити суд или извршитељ. Од 17.5.2012. године када је прелазним одредбама Закона о извршењу и обезбеђењу⁵ предвиђено да се почну примењивати одредбе које се односе на извршитеље, извршни поверилац ће бити дужан да назначи да ли ће извршење спроводити суд или извршитељ.⁶ У случају изостанка овог назначења, предлог ће бити неуредан. Законодавац је у искључивој надлежности суда, задржао одлучивање о предлогу за извршење, тј. доношење решења о извршењу, али и спровођење извршења када су у питању извршења одлука у вези са породичним стварима и ради враћања запосленог на рад. У свим осталим случајевима, уколико је тако извршни поверилац назначио у предлогу, након доношења решења о извршењу, исто ће по предлогу за спровођење извршења, спроводити извршитељ.

3 Закон о извршењу и обезбеђењу (*Службени гласник РС*, бр. 31/11).

4 Вид. Закон о извршењу и обезбеђењу, чл. 312 и 335.

5 Вид. Закон о извршењу и обезбеђењу, чл. 363.

6 Вид. Закон о извршењу и обезбеђењу, чл. 35 ст. 6.

II Посебна надлежност извршитеља

Законодавац је отишао и корак даље, те у надлежност извршитељу ставио и доношење одлуке по предлогу за извршење, али само за једну врсту потраживања. Извршитељ је, у складу са одредбама члана 251–256 Закона о извршењу и обезбеђењу, надлежан да закључком одлучује о предлогу за извршење, када се подноси на основу веродостојне исправе, која се односи на новчано потраживање по основу извршених комуналних и сличних услуга, те да и спроводи извршење. Може се закључити да је законодавац, у оквиру пренетих јавних овлашћења, која врши извршитељ, истом, пренео и овлашћење, које по свом значају и последицама, представља посебну врсту јавног поверења. Јавно поверење у овом случају, је од таквог значаја, да има за последицу, да извршитељ (физичко лице које своју делатност обавља као предузетник или члан ортачког друштва у коме су сви чланови извршитељи) доноси одлуку у форми закључка, којом налаже плаћање, физичком или правном лицу, које се појављује на страни извршног дужника. До сада на просторима Републике Србије, је само држава преко својих надлежних органа, имала ту моћ, да у складу са Уставом и законом, налаже плаћање било које новчане обавезе и тиме директно задире у имовинска права неког лица.

Имајући у виду одређене податке, на које је у уводном делу укзано, а то је огроман број предмета у судовима, који се односе на наплату комуналних и сличних услуга, те неефикасан поступак пред судом, очигледна је намера законодавца, да измештајући овај поступак из суда и стављајући га у надлежност извршитељу и у оној, можемо рећи најзначајнијој фази, то је фаза одређивања извршења, са једне стране растерети судове, а са друге убрза поступак.

III Месна надлежност, предлог и прилози

Месна надлежност у овом посебном поступку, установљена је према седишту извршног повериоца, најчешће је то јавно предузеће или друго привредно друштво коме је од стране надлежног органа локалне самоуправе поверено вршење комуналних услуга.⁷ Предлог се подноси извршитељу на чијем подручју се налази седиште извршног повериоца. Треба имати у виду да се извршитељ именује за подручје основног и подручје привредног суда, што значи да се територија његове месне надлежности подударара са територијом месне надлежности наведених судова. Чини се, да је законодавац ишао исправном логиком, да се над-

⁷ Вид. Закон о извршењу и обезбеђењу, чл. 252 ст. 1.

лежност извршитеља подудари са подручјем на ком се налази седиште извршног повериоца и углавном ће бити речи управо о подручју на коме се и врши комунална и слична услуга. Од овог правила имамо изузетке, у случајевима, а који су присутни, када, локална самоуправа повери вршење комуналних услуга (најчешће је то услуга одношења смећа) неком привредном друштву чије седиште није на територији локалне управе, на којој се врши услуга, него на територији неке друге општине или града.

Предлог за извршење који се подноси извршитељу, треба да садржи све елементе као и предлог за извршење на основу веродостојне исправе који се подноси суду.⁸ Одсуство неког од садржаја, који по закону морају бити назначени у предлогу, чини предлог неуредним. Уз предлог се подноси веродостојна исправа у оригиналу или овереној копији или препис. Када је у питању веродостојна исправа Закон о извршењу и обезбеђењу не одређује која је то, од оних прописаних одредбом члана 18 тог закона, али је логично да ће то увек бити извод из пословних књига за комуналне и сличне услуге, али и фактура (рачун), као и обрачун камате који се односи на ову врсту услуга. Додатни обавезни прилог уз веродостојну исправу јесте писмени доказ да је пре подношења предлога за извршење, извршни дужник опоменут да изврши обавезу. То може бити свако писмено сачињено од стране извршног повериоца, којим он опомиње, подсећа, или на пример упозорава извршног дужника, да није измирио своју новчану обавезу за одређени период, а за извршене комуналне и сличне услуге. Услов је да је та писмена опомена достављена извршном дужнику. Ово ће отежати и поскупети рад комуналних предузећа, јер ће морати организовати посебну службу доставе или ангажовати фирму која се бави доставом, односно вршити доставу путем ПТТ, са повратницом, као доказом о уручењу.

Имајући у виду да је од 1. фебруара 2012. године у примени нови Закон о парничном поступку,⁹ различито ће бити поступање по неуредном предлогу за извршење, у зависности да ли га је поднео пуномоћник адвокат, пуномоћник који је запослен код извршног повериоца¹⁰ или законски заступник извршног повериоца (мислимо на привредна друштва). У прва два случаја као и у случају када предлог буде сачињавало јавно правобранилаштво, извршитељ ће предлог као неуредан одмах одбацити, а у трећем случају ће га у складу са одредбама члана 101 став 1 Закона о парничном поступку у вези са чланом 10 Закона о извршењу и обезбеђењу вратити на уређење подносиоцу.

8 Вид. Закон о извршењу и обезбеђењу, чл. 35 ст. 1, 2, 3 и 4.

9 Закон о парничном поступку (*Службени гласник РС*, бр. 72/11).

10 Вид. Закон о парничном поступку, чл. 85 ст. 2.

IV Врсте услуга

Које су то услуге које ће моћи да се наплате у овом посебном поступку, за који је и у најважнијем делу надлежан извршитељ? У погледу комуналних, нема посебне недоумице. То су све оне које су предвиђене Законом о комуналним делатностима, као што су на пример: испорука воде, одношење смећа, испорука електричне енергије, испорука топлотне енергије, јавни превоз итд. Недоумице, још од раније, од доношења Закона о извршном поступку¹¹ ствара израз „сличне услуге“. Судска пракса је до сада углавном на становишту да су то и телефонске услуге за фиксну и мобилну телефонију, па и претплата за јавни ТВ сервис. Можемо закључити, а имајући у виду оно што прописује Закон о комуналним делатностима, да су то оне сличне услуге, које одређена предузећа или установе, врше у општем интересу, тј. у интересу шире друштвене заједнице, на територији одређене локалне самоуправе (град, општина).

V Одлуке извршитеља

Извршитељ одлучује закључком и може одбацити предлог за извршење, одбити га или дозволити извршење. Већ је било речи о томе како извршитељ треба да поступа у случају да је предлог неуредан. Недозвољен предлог је онај који није поднет од стране овлашћеног лица, али и онај који се односи на наплату оних новчаних потраживања, која се на односе на комуналне и сличне услуге. Предлог би био неоснован у случају да се подноси на основу уредних веродостојних исправа и прилога, а који се не односе на извршног дужника.

Када је предлог уредан, а уз исти приложена одговарајућа веродостојна исправа из члана 18 Закона о извршењу и обезбеђењу, те и писмена опомена са доказом да је иста достављена извршном дужнику, извршитељ, закључком налаже извршном дужнику исплату доспелог новчаног износа, трошкова које одмери и истовремено одређује извршење ради наплате новчаног потраживања.

Закључак који доноси извршитељ, готово у свему има значај и правну последицу као и судско решење о извршењу на основу веродостојне исправе, с тим што постоје одређене разлике, а које се пре свега тичу дејства правног лека, о чему ће посебно бити речи.

Део закључка којим се одређује извршење тј. његова садржина, зависи од предлога извршног повериоца. Извршни поверилац може у складу са чланом 35 став 1 Закона о извршењу и обезбеђењу, навести

11 Закон о извршном поступку (Службени гласник РС, бр. 125/04).

једно од средстава извршења¹² или захтевати (што је новост предвиђена законом), извршење на целокупној имовини извршног дужника. У овом другом случају, извршитељ је у каснијем току поступка тј. приликом спровођења извршења, овлашћен да одређује начин извршења.¹³

Закључак којим извршитељ одлучи о предлогу, било да га усвоји, одбије или одбаци, доставља се странкама у складу са одредбама, које регулишу начин достављања у извршном поступку.¹⁴

У посебном поступку за намирење потраживања по основу комуналних и сличних услуга се, осим одредби Закона о извршењу и обезбеђењу које на посебан начин регулишу овај поступак,¹⁵ сходно примењују остале одредбе истог закона. То пре свега важи за начин достављања, те сам поступак спровођења извршења.

VI Правни лек, разлози за правни лек

Приговор, који је прописан као правни лек у поступку извршења,¹⁶ може се изјавити и против закључка извршитеља, којим је одлучено о предлогу за извршење. Рок за изјављивање приговора је пет радних дана, од дана достављања закључка, што значи да у рок не улазе празници и дани викенда.

Приговор се подноси извршитељу који је о предлогу одлучивао, а одлуку о приговору доноси веће од троје судија оног суда, на чијем се подручју налази седиште извршног повериоца. Да ли ће то бити основни или привредни суд зависи од чињенице да ли је извршни дужник физичко лице или је у питању правно лице или неки од привредних субјеката, ово имајући у виду стварну надлежност прописану Законом о уређењу судова.¹⁷

Закон о извршењу и обезбеђењу не прописује (посебно) разлоге за приговор, у ситуацији када је исти изјавио извршни поверилац и они свакако зависе, од разлога које је у закључку навео извршитељ, одбијајући или одбацујући предлог извршног повериоца. Разлози за приговор ће свакако бити у вези са правилном применом одредаба члана 252 у вези са чланом 35 и 18 Закона о извршењу и обезбеђењу од стране извршитеља у поступку доношења закључка о предлогу.

12 Вид. Закон о извршењу и обезбеђењу, чл. 19 ст. 2.

13 Вид. Закона о извршењу и обезбеђењу, чл. 325 тач. 1.

14 Вид. Закон о извршењу и обезбеђењу, чл. 29.

15 Вид. Закон о извршењу и обезбеђењу, чл. 252-256.

16 Вид. Закон о извршењу и обезбеђењу, чл. 39 ст. 1.

17 Вид. Закон о уређењу судова (*Службени гласник РС*, бр. 116/2008 и 104/2009), чл. 22 и 25.

Када је у питању приговор извршног дужника, који он подноси против закључка којим је предлог за извршење усвојен, онда су разлози за приговор таксативно прописани.¹⁸ Ти разлози се односе на питања: пасивне легитимације (тј. да се веродостојна исправа не односи на извршног дужника), затим доспелост обавезе, односно услов који треба да буде испуњен од стране извршног повериоца, на престанак обавезе, те застарелост потраживања.

Осим наведених разлога, други нису предвиђени, али је прописана дужност извршног дужника, да изнете разлоге у приговору поткрепи писменим исправама. То значи да наводи, односно разлози из приговора, за које извршни дужник не поднесе писмене исправе, неће бити доказане, што ће за последицу имати, у крајњем исходу одбијање приговора.

Код приговора пасивне легитимације, писмене исправе су оне, којима се доказује име, односно назив извршног дужника, или којима се доказује да извршни дужник није био корисник услуге за коју је одређена наплата у периоду на који се односи веродостојна исправа, него је то било друго лице.

За доспелост, чини се, не треба посебан писмени доказ извршног дужника, јер би се доспелост утврђивала из саме веродостојне исправе, или би доспелост била одређена уговором или пак законом, односно подзаконским актом. Уколико постоји неки услов који претходно мора бити испуњен, да би извршни поверилац, могао основано захтевати плаћање од извршног дужника, чини се, такође, да је терет доказивања наступања тог услова, односно испуњености услова на извршном повериоцу.

Доказивање навода да је обавеза престала и ту пре свега мислимо на испуњење, своди се на доставу писмене исправе тј. налога за плаћање, којим је у целини или делимично обавеза извршена.

Застарелост потраживања, као материјални правни приговор, који би истакао извршни дужник, тешко може да се доказује писменим исправама извршног дужника, јер овај приговор зависи од низа чињеница, а које се тичу времена, од ког је извршни поверилац могао захтевати испуњење обавезе, што се углавном утврђује из веродостојне исправе, уговора који су странке евентуално закључиле или је регулисан законом, односно подзаконским актом. Извршни поверилац, а не извршни дужник може доставити доказе, да је било прекида застарелости или одрицања од застарелости, а у складу са одредбама Закона о облигационим односима.¹⁹

18 Вид. Закон о извршењу и обезбеђењу, чл. 254 ст. 1.

19 Вид. Закон о облигационим односима, чл. 366, 387 и 388.

У поступку одлучивања о приговору, било да је изјављен од стране извршног повериоца или извршног дужника, законодавац је поверио још једну „улогу“ извршитељу. Наиме, извршитељ је дужан да уз списе, надлежном суду, достави и нацрт одлуке која би се требала донети по приговору. У оваквом законском решењу огледа се намера законодавца, да у овом делу такође растерети суд, јер са списима, осим приговора, надлежно веће од троје судија, добија и могућу одлуку о приговору.

VII Поступак по правном леку

Могло би се рећи да је законодавац посебан поступак за намирење потраживања по основу комуналних и сличних услуга, до фазе одлучивања о основаности приговора, уредио на начин, који не оставља посебне дилеме или недоумице. Можемо се сложити или не, око тога, да ли је за ову врсту потраживања требало извршење ставити у надлежност извршитељу (и то пре свега у фази доношења закључка којим налаже плаћање, те одређује извршење), али је сам поступак до фазе одлучивања о приговору прилично јасно регулисан.

Поступак одлучивања о приговору, након што извршитељ састави нацрт могуће одлуке, је нејасан, недовршен, те неусаглашен са одредбама члана 48 и 49 Закона о извршењу и обезбеђењу.

Закон пре свега „ћути“ о томе, шта у случају, да нацрт одлуке који је саставио извршитељ не одговара решењу који би се имало донети од стране суда.²⁰ Ако суд, тј. веће од троје судија, нађе да нацрт одлуке није одговарајући, остаје нејасно, да ли ће списе са нацртом вратити извршитељу, да би у складу са примедбама суда саставио одговарајући нацрт, или ће суд, односно веће, независно од постојања нацрта одлучити о приговору посебном одлуком. И једна и друга варијанта је правно могућа, али треба водити рачуна, да је поступак замишљен као хитан и да би „шетање списа“ од извршитеља суду и назад, сигурно утицало на пролонгирање поступка. Са друге стране, уколико у знатном броју случајева, нацрт одлуке буде неодговарајући, судови ће бити оптерећени израдом нових одлука о приговору и то ће опет пролонгирати поступак.

Ситуација у којој, надлежни суд прихвата нацрт одлуке извршитеља, налазећи да је одговарајући, те ставља отисак штамбиља којим га усваја, је потпуно нејасна.

Зашто је то тако?

Ако је извршни дужник изјавио приговор, а извршитељ сачинио нацрт одлуке, којим се приговор одбија, те суд ставио отисак штамбиља

20 Вид. Закон о извршењу и обезбеђењу, чл. 254.

којим се нацрт одлуке усваја, онда та одлука има правну снагу решења о извршењу и то би било јасно, да се законодавац овде и зауставио. Забуну, односно конфузију, изазива одредба која следи, а која гласи да се: „на даљи ток поступка пред судом примењују одредбе члана 48 и члана 49 Закона о извршењу и обезбеђењу.“ То би даље значило да се отвара поступак одлучивања по приговору, као на решење о извршењу на основу веродостојне исправе, које доноси суд, а то је потпуно нелогично, јер закључак који је по предлогу извршног повериоца донео извршитељ је у свему, као решење о извршењу. Нема места враћања на решење о извршењу, када је оно већ донето (само кроз форму закључка), нити има места враћања на решење о извршењу, када је веће, стављајући отисак штамбиља и поступајући у другом степену, одбило приговор.

Другачије је ако је по приговору извршног дужника, извршитељ саставио нацрт одлуке којом се приговор усваја. Тада би отисак штамбиља на нацрт, био логично претходница, поступку који треба да уследи у складу са чланом 48 и 49 Закона о извршењу и обезбеђењу.

Посебно питање су ситуације у којој је извршитељ закључком одбио или одбацио предлог за извршење, те је по приговору извршног повериоца саставио нацрт одлуке. Ако суд ставља отисак штамбиља на нацрт одлуке којом се одбија приговор извршног повериоца, та одлука никако не може имати правну снагу решења о извршењу, из простог разлога јер је предлог одбачен или одбијен. Та одлука може имати само правну снагу другостепене одлуке, којом је одлучено о приговору.

Ако је пак нацрт одлуке такав да се предвиђа усвајање приговора, таква одлука, такође, не може имати правну снагу решења о извршењу, јер би резултат стављања отиска штамбиља било враћање у фазу поступка пред извршитељем, који треба поново да одлучи о предлогу.

Могуће су различите ситуације, али је сигурно да законодавац, поступак по приговору није довршио и на тај начин није заокружио цео поступак регулисан одредбама члана 251–256 Закона о извршењу и обезбеђењу.

VIII Несуспензивност правног лека

Посебно треба указати на законску одредбу, која целом поступку по изјављеном приговору, у ситуацији када га је изјавио извршни дужник, против закључка којим је усвојен предлог, даје потпуно нову димензију. Ово посебно у случају, када се извршење спроводи на рачуну извршног дужника, на заради извршног дужника или, на пример, пензији извршног дужника.²¹

21 Вид. Закон о извршењу и обезбеђењу, чл. 254 ст. 3.

Изјављени приговор не одлаже извршење, а одредба члана 254 став 3 Закона о извршењу и обезбеђењу је посебна одредба у односу на одредбу из члана 49 став 2 истог закона, која у поступку за извршење на основу веродостојне исправе (осим менице) прописује да приговор одлаже извршење, те се у овом посебном поступку има доследно применити одредба члана 254 став 3 Закона о извршењу и обезбеђењу.

То значи, да ће извршни поверилац, у случају извршења на рачуну извршног дужника (правно лице), на заради или на пензији извршног дужника, намирити своје потраживање и у ситуацији када је извршни дужник изјавио приговор против закључка извршитеља. Код неких других средстава извршења, као што су: извршење на покретним стварима или на непокретности, моћи ће се приступити спровођењу одређених извршних радњи, али не и продаји покретних ствари, односно непокретности.

IX Закључак

Пружање комуналних услуга, од којих зависи остварење животних потреба физичких и правних лица, умногоме зависи од наплате извршених услуга. У намери да се поступак наплате комуналних и сличних услуга учини ефикаснијим, те да се истовремено растерете судови од великог броја ових предмета, законодавац је наплату ових врста новчаних потраживања, ставио у надлежност извршитеља. Извршитељ закључком налаже исплату, одређује извршење, али и спроводи извршење. У овом случају, извршитељ је осим овлашћења да спроводи извршење искључиво надлежан да закључком наложи и исплату, чиме директно одлучује о имовинским правима физичких и правних лица, као дужника за комуналне и сличне услуге. Несуспензивност приговора на закључак извршитеља, ствара могућност брже наплате потраживања по основу комуналних и сличних услуга, али је претходни услов, да извршни поверилац, у фази предлога, уз предлог и веродостојну исправу достави и писмени доказ да је опоменуо извршног дужника да изврши своју обавезу тј. да је то учинио пре започињања поступка пред извршитељем. Нажалост, законодавац је пропустио да заокружи цео поступак, јер су одредбе Закона о извршењу и обезбеђењу, које регулишу поступање суда по приговору, остале недовршене и нејасне, те противуречне правној природи решења о извршењу, као и одредбама које се односе на поступак по приговору из члана 48 и члана 49 Закона о извршењу и обезбеђењу.