

др Никола БОДИРОГА
доцент Правног факултета Универзитета у Београду

НАДЛЕЖНОСТ ИЗВРШИТЕЉА – ПРАВНИ СТАВ ВРХОВНОГ КАСАЦИОНОГ СУДА*

Резиме

Закон о извршењу и обезбеђењу (даље: ЗИО)¹ је у циљу растерећења судова у посљеду извршења увео нову правничку професију – приватне извршитеље. Како би се међу правницима повећало интересовање за ову професију, законодавац је предвидео један домен у којем ће извршитељи имати искључиву надлежност. Ради се о посебном извршном посљеду за најлакше изражавања за извршене комуналне и сличне услуге. До доношења ЗИО најлакша ових изражавања се одвијала по одредбама оштрије извршног посљеду на основу веродостојне исправе. То је доста успоравало рад судова и сиречавало их да се баве другим извршним предметима. Истовремено, то је био још један од разлога за пројисивање искључиве надлежности извршитеља за најлакше ових изражавања. ЗИО се није позабавио судбином старих предмета који се већ налазе у судовима, а иде је извршење зайочито или је одмакло, а није окончано. То је дало повода интервенцији Врховног касационог суда (даље: ВКС) који је заузео правни став о овом питању. У овом раду се бавимо критиком тог правног става.

Кључне речи: извршитељи, комунална изражавања, искључива надлежност.

* Рад је настао као прилог пројекту „Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ“.

1 Закон о извршењу и обезбеђењу – ЗИО, Службени гласник РС, бр. 31/11.

I Правни став Врховног касационог суда

Пред Врховним касационом судом је на захтев Првог основног суда у Београду покренут поступак за решавање спорног правног питања, „На који начин суд треба да поступа у започетим поступцима извршења на основу веродостојне исправе, ради намирења потраживања по основу комуналних и сличних услуга након почетка примене одредби члана 251 до 256 Закона о извршењу и обезбеђењу и почетка рада извршитеља, односно да ли суд у започетим поступцима задржава надлежност или се по службеној дужности мора огласити ненадлежним и обуставити извршење, као и ако задржава надлежност, да ли по предлогу извршног повериоца којим извршни поверилац предлаже да извршење спроведе извршитељ, суд може обуставити извршење и укинути спроведене извршне радње, ако се тиме не дира у стечена права трећих лица.“

Врховни касациони суд је поводом овог питања заузео следећи став: „У поступцима извршења на основу веродостојне исправе ради намирења потраживања по основу комуналних и сличних услуга пред судом, где је предлог за извршење поднет пре 1.6.2012. године, тј. пре започињања рада извршитеља, суд задржава надлежност. Суд не може обуставити извршење и укинути спроведене извршне радње по предлогу извршног повериоца који предлаже да извршење спроведе извршитељ, иако се тиме не дира у стечена права трећих лица, у поступцима започетим пре 1.6.2012. године.“

У образложењу се између осталог каже: „Закон о извршењу и обезбеђењу објављен је у „Службеном гласнику РС“ број 31/2011 дана 9.5.2011. године и сходно члану 363. ступио на снагу осмог дана од објављивања (17.5.2011. године). Наведеним чланом почетак примене померен је на период по истеку 4 месеца од дана ступања на снагу (17.5.2011. година), осим одредаба које се односе на извршитеље, које ће се примењивати по истеку једне године од дана ступања на снагу овога закона, тј. од 17.5.2012. године. Закон о извршењу и обезбеђењу предвиђа нови, посебни поступак који се односи на намирење потраживања по основу комуналних и сличних услуга. Законом је утврђено да су комуналне делатности од општег интереса, од значаја за остваривање животних потреба физичких и правних лица, у потреби обезбеђења одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета. Сличне услуге комуналних услугама, а на које се примењују одредбе члана 251 до 256 Закона о извршењу и обезбеђењу, су оне које у складу са Законом о комуналним делатностима и врше се у општем интересу, тј. интересу шире друштвене заједнице, а које се најчешће поклапа са територијом локалне самоуправе (град, општина). То би биле услуге испоруке елек-

тричне енергије, јавног превоза, те телефонске услуге, које спадају у комуналне услуге, односно услуге сличне комуналним услугама. Да би се остваривало вршење комуналних делатности и сличних услуга које су од општег интереса, нужно је обезбедити наплату утврђене накнаде за обављање комуналних и сличних делатности. Да би се обезбедила ефикасност како у раду даваоца услуга, тако и у извршењу обавеза корисника услуга Закон о облигацијама је предвидео и краће рокове застарелости потраживања. Законодавац је ради остварења како ефикасности, тако делотворности судског поступка извршења, у посебној глави обезбедио извршење на посебан начин и регулисао га одредбама члана 251 до 256 Закона о извршењу и обезбеђењу (ЗИО). Према члану 252 ЗИО предлог за извршење на основу веродостојне исправе ради остварења новчаног потраживања по основу извршених комуналних и сличних услуга подноси се извршитељу на чијем подручју се налази седиште извршног повериоца. Уз предлог за извршење, поред прилога прописаних у члану 35. тог закона, извршни поверилац је дужан да достави писмени доказ да је пре подношења предлога за извршење опоменуо извршног дужника да изврши обавезу. По члану 253 ЗИО извршитељ закључком одлучује о предлогу за извршење. Члан 325 став 1 тачка 2 ЗИО прописује да извршитељ поступа по предлогу за извршење на основу веродостојне исправе ради остварења новчаног потраживања по основу извршених комуналних и сличних услуга.

Сходно члану 359 став 5 ЗИО извршитељи ће почети са радом у року од једне године од дана ступања на снагу ЗИО. За спорну врсту извршења прописана је њихова искључива надлежност, која је требала да се остварује од 17.5.2012. године. Члан 317 ст. 1 ЗИО одређује да извршитељ ступа на дужност даном полагања заклетве пред министром. Како је 14 првоизабраних извршитеља положило заклетву пред министром 31.5.2012. године и започело са радом 1.6.2012. године, па се искључива надлежност предвиђена посебном главом ЗИО могла примењивати тек од тренутка када су извршитељи почели са радом, тј. од 1.6.2012. године. Надлежност у поступку за намирење потраживања по основу комуналних и сличних услуга до почетка рада извршитеља могла је бити само судска. Чланови 252 до 256 могу се применити у погледу предвиђене искључиве надлежности извршитеља, од дана када су положили заклетву и започели са радом, у складу члана 317 став 1 ЗИО. Ако се анализирају предлози за извршење на основу веродостојне исправе ради остварења новчаног потраживања по основу извршених комуналних и сличних услуга поднетих суду до дана ступања на дужност извршитеља, тј. 1.6.2012. године, може се уочити да постоје три врсте-групе предмета: 1) да је поднет предлог, а није донето решење о извршењу, 2) да је суд донео само решење о извршењу, 3) да је након

доношења решења о извршењу дошло до спровођења неких радњи. До 1.6.2012. године извршни поверилац једино је и могао поднети предлог за спровођење ове врсте извршења у суду. Уколико би се стало на становиште да суд не може задржати надлежност у започетим поступцима, те да обустави поступке и препусти извршним повериоцима могућност да поднесу нове предлоге за спровођење извршења сада надлежном извршитељу, неефикасност рада државног органа, омогућила би постојање неделотворног правног лека у временском периоду од дана подношења предлога за извршење, што би представљало и кршење права на делотворни правни лек из члана 13 Европске конвенције о људским правима. У већем броју предмета, потраживања би постала застарела. Стога, започети поступци без обзира у којој фази, сходно члану 358 став 1 ЗИО, окончаће се пред судом по одредбама тог закона. Законодавац није имао интенцију, да се велики број започетих поступака пред судом обустављају, због будуће искључиве надлежности извршитеља. Да је то била његова воља, била би регулисана и посебном одредбом као што је учињено у вези надлежности за одлучивање по правним лековима (члан 358 став 2). На то указује и члан 252 став 1 ЗИО, да овај посебни поступак започиње пред извршитељем подношењем управо њему предлога за извршење. Члан 3 став 6 ЗИО предвиђа да суд пред којим је поступак покренут задржава надлежност и када је овим законом прописана надлежност више судова. Закон не даје конкретан одговор у погледу задржавања надлежности суда, када је започео са радом извршитељ.

Члан 70 став 1 ЗИО предвиђа да се поступак спровођења извршења од стране извршитеља покреће предлогом извршног повериоца. Ни у овој одредби није предвиђена могућност да се поступак спровођења извршења од стране извршитеља може започети на неки други начин. Чланом 76 став 2 ЗИО предвиђено је да ако је поступак извршења започет код извршитеља, поступак извршења пред извршитељем ће се обуставити, ако извршни поверилац промени избор о начину спровођења извршења, тако што предложи да извршење спроведе суд. Закон не садржи одредбу која предвиђа да извршни поверилац може да промени избор о начину спровођења извршења, тако што ће предложити да извршење спроведе извршитељ, а не суд.

Ценећи правну природу поступка извршења у конкретном случају, да се посебно жели остварити хитност и делотворност ради остваривања комуналне делатности, било би нецелисходно вршити промену надлежности, која би носила губитак временског рока у постизању ефикасности и брзини спровођења извршења. Држава има право да преузме санкцију, преко свог органа – суда, у употреби принуде у друштву. То чини на тражење носиоца повређеног права. Та врста санкције има процесноправну природу и стога се норме закона морају тумачити тако да

се обезбеди што ефикаснија и делотворнија процесно правна санкција у заштити и реализацији права, посебно када се на овај начин обезбеђује обављање делатности од општег интереса. И логичко и циљно тумачење законских одредби води истом закључку.²

II Право на делотворно правно средство

ВКС у образложењу свог правног става наводи да би немогућност задржавања надлежности од стране судова у овим поступцима омогућила постојање неделотворног правног лека у временском периоду од дана подношења предлога за извршење, што би представљало и кршење права на делотворни правни лек из члана 13 Европске конвенције о људским правима. Не види се о ком неделотворном правном леку се овде ради. Странке нису ускраћене у праву на изјављивање правног лека. Овде не постоји правни лек чија се делотворност цени, већ једино чињеница да извршни судови нису окончали поступке извршења ради наплате потраживања за извршене комуналне и сличне услуге у разумном року, и да је управо њихова спорост и неефикасност у решавању ових предмета разлог за прописивање посебног поступка за наплату ових потраживања, а који је у надлежности извршитеља. ВКС наводи како би преношење надлежности за решавање ових предмета на извршитеље довело до застарелости, заборављајући да је рок застарелости прекинут подношењем предлога за извршење код надлежног извршног суда. Застаревање се прекида подизањем тужбе и сваком другом повериоачевом радњом предузетом пред судом или другим надлежним органом, у циљу утврђивања, обезбеђења или остварења потраживања (чл. 388 Закона о облигационим односима). ВКС сматра да, када би постојала воља законодавца да се ови предмети препусте извршитељима, то би ЗИО учинио у прелазним и завршним одредбама. Наводи и како ЗИО не предвиђа право извршног повериоца да промени избор о начину спровођењу извршења, тако да уместо суда извршење спроведе извршитељ. Правни став ВКС и његово образложење се заснивају само на језичком тумачењу појединих чланова ЗИО и проблематичном позивању на чл. 13 ЕКЉП у ситуацији у којој нема места његовој примени. Овакав став ВКС не уважава чињеницу да је извршење ради наплате потраживања по основу комуналних и сличних услуга после 1. јуна 2012. године у искључивој надлежности извршитеља, па се одредбе о задржавању надлежности које прописује ЗПП не могу сходно приме-

2 Правни став Грађанског одељења ВКС са седнице од 25. септембра 2012. године, Врховни касациони суд, Правна схватања, ставови и закључци, <http://www.vk.sud.rs/pravno-shvatanje-spp-812.html>, 10. октобар 2012.

нити. Став ВКС није у складу са институтом задржавања надлежности.³ То није у складу ни са циљем ЗИО да се наплата ових потраживања пренесе приватним извршитељима, нити уважава диспозицију извршног повериоца којем се даје право да одустане од спровођења извршења од стране приватног извршитеља и да оптира за судско извршење (чл. 76 ст. 2 ЗИО), али му се не дозвољава да то исто уради у ситуацији када је незадовољан спровођењем извршења од стране суда, и то када је искључива надлежност приватног извршитеља заснована на закону. Чињеница је да законодавац ту ситуацију није уредио, али то не значи да извршни поверилац нема право да тражи да се извршење започето пред судом настави пред извршитељем, јер је управо растерећење извршних судова био разлог за увођење извршитеља. Правни став ВКС ће само повећати неделотворност и неефикасност извршног поступка за наплату потраживања по основу комуналних и сличних услуга (дакле управо супротно од онога што се наводи у образложењу правног става ВКС).

ВКС с правом констатује да се ради о потреби да се обезбеди хитност и делотворност у обављању комуналне делатности. Међутим, погрешно закључује како би задржавање надлежности од стране суда допринело остваривању тог циља. Наводи како би промена надлежности довела у питање брзину и ефикасност спровођења извршења. Дакле, ефикаснија и делотворнија процесна заштита, по становишту ВКС више одговара задржавању надлежности од стране суда. На крају, уместо да заузме став који би произилазио из тумачења свих релевантних одредаба ЗИО, али и самог циља закона, ВКС је комплетну аргументацију свео на целисходност и из тога извео погрешан закључак.

Делотворност се управо доводи у питање прихватањем правног става ВКС. Поставља се питање како се задржавањем судске надлежности може обезбедити ефикасно спровођење извршења у овим предметима када се њихов број у извршним судовима према статистичким подацима мери милионима.⁴

3 Боривоје Познић, *Коментар Закона о парничном поступку*, Београд, 2009, стр.66. Одредбе Закона о парничном поступку о задржавању надлежности се примењују само када би се промениле чињенице на којима се заснива месна надлежност и када би услед смањења тужбеног захтева уместо вишег суда требало да суди основни суд. Задржавање надлежности се не може применити у другим ситуацијама када се промене чињенице на којима се заснива стварна надлежност, нити има било каквог утицаја на апсолутну (не)надлежност.

4 Основни судови са територије Вишег суда у Београду преузели су од ранијих општинских судова на дан 1.1.2010. године укупно 1.681.005 предмета извршења и то: Први основни суд у Београду укупно 1.642.556 предмета од којих је 20.254 предмета извршења на основу извршне исправе (у даљем тексту: И предмети), а 1.622.302 предмета извршења на основу веродостојне исправе (у даљем тексту:

III Прелазне и завршне одредбе ЗИО

Подсећамо на овом месту и на временско важење ЗИО, односно на прелазне и завршне одредбе. Поступци извршења и обезбеђења у којима је до дана почетка примене овог закона започето спровођење извршења окончаће се по одредбама овог закона (чл. 358 ст. 1). Прописујући дејство новог процесног режима на извршења која су започета, а нису спроведена, законодавац је очигледно хтео да избегне паралелну примену ЗИО и његовог претходника. Када је реч о наплати потраживања за извршене комуналне и сличне услуге, прописано је да до почетка рада извршитеља послове за које су по овом закону надлежни извршитељи обавља суд (чл. 359 ст. 6). Задржавањем надлежности судова у предметима наплате комуналних потраживања, а који до почетка рада извршитеља нису окончани, задржава се паралелни режим, јер ће се за наплату истих потраживања спроводити два поступка: 1) општи извршни поступак на основу веродостојне исправе, који ће бити у надлежности суда и где ће приговор одлагати извршење и 2) посебан поступак за наплату потраживања за извршене комуналне и сличне услуге који ће бити у надлежности извршитеља, а где приговор неће имати суспензивно дејство. То није био циљ законодавца и то је у директној супротности с идејом садржаном у прелазним и завршним одредбама ЗИО које смо цитирали.

ВКС додуше, прави разлику између три групе предмета 1) где је поднет предлог, а није донето решење о извршењу, 2) где је суд донео само решење о извршењу, 3) где је након доношења решења о извршењу дошло до спровођења неких радњи. Међутим, у свом правном ставу ову поделу даље не разрађује. Управо сама чињеница постојања ове три групе предмета најбољи је доказ неефикасности судске наплате ових потраживања. Имајући у виду рокове за предузимање судских радњи прописане одредбама ЗИО, поставља се питање, како би ове ситуације уопште биле могуће. О предлогу за извршење суд је дужан да одлучи у року од пет радних дана од дана подношења предлога и да одлуку достави странкама у року од пет радних дана од дана доношења, осим ако се предлог за извршење заснива на страном извршној исправи која није претходно призната од домаћег суда (чл. 7 ст. 1 ЗИО). Само постојање групе предмета у којима је предлог за извршење поднет, а решење о извршењу још није донето, довољно говори о „ефикасној“ и

Ив предмети). 2011 годину судови су започели са 1.928.698 нерешених предмета извршења од којих 25.344 И предмета и 1.903.354 Ив предмета. 2012. годину основни судови започели са 1.382.284 нерешених извршних предмета од којих је 30.109 И предмета и 1.352.175 Ив предмета. Вид. *Извештај о раду извршних одељења основних београдских судова* који је сачинила Управа Вишег суда у Београду.

„делотворној“ процесној заштити на коју се ВКС позива. Исто се може приметити и за предмете друге групе, где је решење о извршењу донето, а нису предузимане радње спровођења извршења. Извршење се спроводи пре правноснажности решења о извршењу, ако овим законом није другачије одређено (члан 68 ЗИО). Суд спроводи извршење по службеној дужности када су за то испуњени услови прописани законом (чл. 69 ст. 1 ЗИО). Спровођење извршења је започето када суд, с обзиром на средство извршења, предузме прву извршну радњу прописану овим законом (чл. 69 ст. 2 ЗИО). Поступак извршења и обезбеђења је хитан (чл. 6 ЗИО). Рокови које одређује суд за предузимање одређених радњи не могу бити дужи од пет радних дана, осим ако овим законом није другачије прописано (чл. 7 ст. 2 ЗИО).

Тумачење ВКС није у складу ни са доктрином о временском дејству процесних закона. Примена новог процесног закона на поступке који су у току, тј. тренутно дејство новог процесног закона не значи ретроактивност у примени. Једино може бити спорно ускраћивање права на правни лек, које је стечено у тренутку доношења одлуке, а пре ступања на снагу новог закона који тај правни лек укида.⁵ На истом становишту је и Уставни суд,⁶ као и Европски суд за људска права.⁷ У извршном поступку није први пут да је предвиђена примена новог процесног режима на поступке који нису окончани.⁸

IV Циљно тумачење Закона о извршењу и обезбеђењу

Правни став ВКС није у складу ни са циљем ЗИО да се наплата ових потраживања пренесе приватним извршитељима, нити уважава диспозицију извршног повериоца којем се даје право да одустане од спровођења извршења од стране приватног извршитеља и да оптира за судско извршење (чл. 76 ст. 2 ЗИО), али му се не дозвољава да то исто уради у ситуацији када је незадовољан спровођењем извршења од стране суда, и то када је искључива надлежност приватног извршитеља заснована на закону. Једна од могућности је била да се у прелазним и завршним одредбама пропише рок у којем ће судови бити дужни да ове предмете предају извршитељима. Најнеповољнија могућност по извршног повериоца, али заправо једина могућност ако се прихвати прав-

5 Боривоје Познић, Весна Ракић-Водинелић, *Грађанско процесно право*, Београд, 1999, стр. 41.

6 Одлука ИУз 2/2010, од 13.3.2013.

7 Пресуда Европског суда за људска права, *Case of Brualla Gómez de la Torre* против Шпаније, представка број 26737/95, пресуда од 19. децембра 1997, став 35.

8 Боривоје Старовић, *Коментар Закона о извршном поступку*, Београд, 2007, стр. 815.

ни став ВКС, јесте да извршни поверилац повуче предлог за извршење. У том случају поступак извршења би се обуставио и без пристанка извршног дужника. Укинуле би се све спроведене радње ако се тиме не дира у права трећих лица, а извршни поверилац би поново могао да поднесе предлог за извршење (чл. 35 ст. 8 ЗИО). Чињеница је да законодавац ту ситуацију није уредио, али то не значи да извршни поверилац нема право да тражи да се извршење започето пред судом настави пред извршитељем, јер је управо растерећење извршних судова био разлог за увођење извршитеља. Штавише, члан 76 став 2 ЗИО говори о промени начина спровођења извршења. Тај члан се односи на спровођење извршења које може бити поверено како судском тако приватном извршитељу, у зависности од диспозиције извршног повериоца. Међутим, овде се не ради о средству извршења у којем та диспозиција постоји. Када су у питању потраживања за извршене комуналне услуге ради се о искључивој надлежности извршитеља, и то како за одређивање извршења, тако и за спровођење извршења. Не би се могла ни замислити ситуација из члана 76 став 2 ЗИО по којој извршни поверилац тражи да се промени начин спровођења извршења, односно да уместо извршитеља, извршење сада спроводи суд. Таква могућност је неспојива са постојањем искључиве надлежности.

Државе у окружењу које су у својим законима пропустиле да уреде начин решавања старих предмета су то накнадно учиниле и то пребацивањем ових предмета у надлежност извршитеља.⁹ У том смислу, требало је да протекне одређено време док законодавац није реаговао. У Србији је ВКС пропустио да то реши заузимањем правног става, тако се и код на мора чекати на законодавну интервенцију.

У Два режима наплате комуналних потраживања

Посебно је питање да ли је законодавац хтео, да након што извршитељи почну са радом, дозволи постојање два различита режима наплате комуналних потраживања. Применом правног става ВКС, у зависности од тога да ли је предлог за извршење поднет пре почетка рада извршитеља (а извршење није окончано) или након што су извршитељи почели са радом, на наплату комуналних потраживања ће се истовремено примењивати два различита поступка.

У оним предметима у којима ће судови због правног става извршитеља задржати надлежност, они ће примењивати општи поступак извршења на основу веродостојне исправе. У прилог томе говори и правни став Привредног апелационог суда. „Одредбама чл. 251–256 ЗИО,

9 Jos Uitdehaag, Erick Vincken, *Civil Enforcement in the Western Balkans*, стр. 42.

регулисан је посебан поступак за намирење потраживања по основу комуналних услуга. Реч је о поступку за који су надлежни извршитељи, и исти ће се примењивати од тренутка када са радом почну извршитељи. Наведене одредбе се не примењују у поступку извршења на основу веродостојне исправе, пред Основним или Привредним судом. Наведено из разлога, јер је поступак прописан и предвиђен искључиво за извршитеље и уређен на другачији начин, него поступак за извршење на основу веродостојне исправе. У том смислу, уз веродостојну исправу се доставља и писмени доказ да је пре подношења предлога за извршење извршни дужник опоменут да изврши обавезу, а у складу са чл. 252 ст. 2 ЗИО, те су прописани другачији разлози за приговор, у чл. 254 у односу на разлоге за приговор из чл. 46 ЗИО, и што је најзначајније приговор против закључка извршитеља не одлаже извршење, док приговор код извршења на основу веродостојне исправе, осим када је у питању меница, одлаже извршење. Такође, сам поступак о приговору на одлуку – закључак извршитеља, је сасвим другачије коципиран него поступак по приговору на решење на основу веродостојне исправе. Стога се одредбе чл. 251–256 ЗИО примењују тек од тренутка када с радом почну извршитељи.¹⁰ У члану 252 Закона прописано је да је поверилац дужан да достави доказе да је опоменуо дужника о обавези, а то је поступак који се примењује од стране извршитеља по посебним одредбама. Пре почетка рада извршитеља и за ове врсте услуга примењује се редовни поступак у коме је у чл. 18, ст. 4 Закона, када се ради о рачуну као веродостојној исправи, прописана слична обавеза. Поверилац не би био дужан да доставља наведени писмени доказ само уколико предлог подноси на основу извода из пословних књига.¹¹

Тако када је наплата комуналних потраживања у надлежности суда, суд надлежан за одређивање извршења или обезбеђења је суд на чијем подручју извршни дужник има пребивалиште или боравиште, односно седиште, ако овим законом није другачије одређено (чл. 3 ст. 3 ЗИО). Када поступа извршитељ предлог за извршење на основу веродостојне исправе ради остварења новчаног потраживања по основу извршених комуналних и сличних услуга подноси се извршитељу на чијем подручју се налази седиште извршног повериоца (чл. 252 ст. 1 ЗИО). Уз предлог за извршење поред прилога прописаних у члану 35 овог закона, извршни поверилац је дужан да достави и писмени доказ да је пре подношења предлога за извршење опоменуо извршног дужника да изврши обавезу.

10 *Двадесетто савештовање судија привредних судова Републике Србије*, Београд, 2012, Извршење и обезбеђење, питање 137, 187.

11 *Двадесетто савештовање судија привредних судова Републике Србије*, Београд, 2012, Извршење и обезбеђење, питање 138, 188.

Суд дозвољава извршење решењем, а извршитељ о предлогу за извршење одлучује закључком. Када се приговор изјављује против решења суда којим је одредио извршење, на разлоге за приговор се примењује члан 46. ЗИО. Против решења о извршењу на основу веродостојне исправе, извршни дужник има право приговора. Приговор се може изјавити искључиво из следећих разлога: 1) ако потраживање из веродостојне исправе није настало; 2) ако је у веродостојну исправу унет неистинит садржај; 3) ако потраживање из веродостојне исправе није доспело; 4) ако је обавеза извршена или на други начин престала; 5) ако је потраживање застарело. На поступак по приговору против решења о извршењу на основу веродостојне исправе примењује се члан 49 ЗИО. Ако се решење о извршењу побија само у делу којим је одређено извршење, даљи поступак наставиће се као поступак по приговору против решења о извршењу донетог на основу извршне исправе. (чл. 49 ст. 1 ЗИО). Ако се решење о извршењу побија у целини или само у делу којим је извршни дужник обавезан да намири потраживање, о приговору одлучује судија који је донео решење о извршењу. Приговор одлаже извршење решења, осим када је решење донето на основу менице (чл. 49 ст. 2 ЗИО). Ако извршни дужник не приложи доказе или из приложених доказа није учинио вероватним основаност његових навода из приговора, судија који је донео решење о извршењу приговор ће одбити решењем. Против овог решења дозвољен је посебан приговор већу из члана 41 овог закона (чл. 49 ст. 3 ЗИО). У случају из става 2 овог члана, ако извршни дужник учини вероватним наводе из приговора којим решење побија у делу у ком је обавезан да намири потраживање, суд ће ставити ван снаге решење о извршењу у делу у коме је одређено извршење и одредити да се поступак наставља као поводом приговора против платног налога. Против решења о стављању ван снаге решења о извршењу није дозвољен приговор (чл. 49 ст. 4 ЗИО) У случају из става 2 овог члана, ако извршни дужник учини вероватним постојање разлога којим решење побија у делу којим је одређено извршење, суд ће поступити на начин прописан одредбом члана 44 став 1 овог закона или ће доставити списе већу истог суда. Суд је дужан да решење о приговору из ст. 3 и 4 овог члана донесе у року од пет радних дана од дана пријема приговора у суду.

Када извршење спроводи извршитељ разлози за приговор су дефинисани чланом 254 ЗИО. Против закључка из члана 253 став 4 овог закона извршни дужник може изјавити приговор из следећих разлога: 1) да се веродостојна исправа не односи на извршног дужника; 2) да обавеза из веродостојне исправе није доспела, односно да услов није испуњен; 3) да је обавеза извршена или на други начин престала, у целини или делимично; 4) да је потраживање застарело. Извршни дужник

је дужан да уз приговор достави писмене исправе којим доказује наводе из приговора. Поступак по приговору против закључка извршитеља је уређен чланом 256 ЗИО. Наиме, о приговору одлучује веће суда на чијем подручју се налази седиште повериоца. Ако извршни дужник или извршни поверилац изјаве приговор, извршитељ ће списе доставити суду уз нацрт одлуке о приговору, у року од пет радних дана од пријема приговора. Ако је нацрт одлуке тако састављен да потпуно одговара решењу које би се имало донети, суд ће на нацрт одлуке о приговору ставити отисак штамбиља којим се предложени нацрт одлуке усваја. Нацрт одлуке са отиском штамбиља суда има правну снагу решења о извршењу. На даљи ток поступка пред судом сходно се примењују одредбе чл. 48 и 49 овог закона.

Све ово указује да ће неко време постојати два режима наплате комуналних потраживања. Суд по службеној дужности неће моћи да се огласи ненадлежним, обустави извршење и предмет упути извршитељу. Из угла извршног повериоца, он, незадовољан судским извршењем, неће моћи да ангажује извршитеља, осим ако не повуче предлог за извршење, плати трошкове, па онда поново поднесе предлог за извршење приватном извршитељу. Тиме се управо отежава постизање „делотворности“ и „ефикасности“ у извршном поступку, јер ће извршни повериоци, и поред постојања новог процесног режима, још једном сносити последице нефункционалности судског извршења. Све ово произилази из правног става ВКС, а тиме смо све даље од растерећења судова и ефикаснијег извршног поступка.

VI Закључак

Увођење посебног поступка за наплату потраживања за извршене комуналне и сличне услуге и поверавање овог поступка извршитељима требало је да доведе до растерећења судова који су били загушени овим предметима. Свакако да ће се у перспективи у судовима значајно смањити прилив предлога за извршење по основу веродостојних исправа, међутим, стари предмети чији број није занемарљив значајно отежавају постизање потребног нивоа ефикасности извршног поступка. У том смислу њихову судбину је требало решити прелазним и завршним одредбама ЗИО. Како законодавац то није учинио, искоришћена је процедура за решавање спорног правног питања пред ВКС. Нажалост, највиши суд у Републици је остао у границама језичког тумачења одредаба ЗИО, без упуштања у циљеве које је законодавац имао на уму приликом увођења извршитеља и приликом прописивања посебног поступка за наплату потраживања по основу извршених комуналних и сличних

услуга. Остаје нада да ће се у будућим законодавним интервенцијама следити пример земаља из региона и прописати обавеза судова да решавање старих предмета препусте извршитељима.

Nikola BODIROGA, PhD

Assistant Professor at the Faculty of Law University of Belgrade

COMPETENCES OF ENFORCEMENT AGENTS – LEGAL OPINION OF THE SUPREME COURT OF CASSATION

Summary

Law on Enforcement and Security has introduced special enforcement proceedings for collection of claims for utilities and similar services. This proceedings is in exclusive jurisdiction of enforcement agents. The main goal was to reduce the backlog of enforcement courts. However Law on Enforcement and Security has failed to deal with old cases that have not been terminated by enforcement courts. It was not clear whether these cases should be dealt by enforcement courts or by enforcement agents. In that situation it was necessary that Supreme Court of Cassation to solve this controversial legal issue. The purpose of this paper was to criticize the decision of the Supreme Court of Cassation.

Key words: enforcement agents, utilities, exclusive jurisdiction.