

NOVELIRANI POSTUPAK ZA NAMIRENJE POTRAŽIVANJA PO OSNOVU KOMUNALNIH I SLIČNIH USLUGA

Rezime: Pružanje komunalnih usluga, od kojih zavisi ostvarenje životnih potreba fizičkih i pravnih lica, umnogome zavisi od naplate tih usluga. U nameri da se postupak naplate komunalnih i sličnih usluga učini efikasnijim, te da se istovremeno sudovi rasterete od velikog broja predmeta koji se odnose na naplatu ovih vrsta usluga, zakonodavac je naplatu ovih vrsta novčanih potraživanja stavio u nadležnost izvršiteljima. Izmenom i dopunom Zakona o izvršenju i obezbeđenju iz decembra 2014. godine ograničena je dispozicija izvršnog poverioca u izboru izvršitelja, ali je izmenjena i mesna nadležnost.

Izvršitelj zaključkom nalaže isplatu ovih potraživanja, određuje izvršenje, ali i sprovodi izvršenje. U ovom slučaju, izvršitelj je osim ovlašćenja da sprovodi izvršenje, nadležan da zaključkom nalaže i isplatu, čime direktno odlučuje o imovinskim pravima fizičkih i pravnih lica, kao dužnika za komunalne i slične usluge. Prigovor ne odlaže izvršenje, što stvara mogućnost za bržu naplatu potraživanja po osnovu komunalnih i sličnih usluga. Nažalost, zakonodavac je propustio da zaokruži ceo postupak, jer su odredbe Zakona o izvršenju i obezbeđenju, koje regulišu postupanje izvršitelja i suda po prigovoru, ostale neusaglašene, nejasne, nedovršene, te protivrečne pravnoj prirodi rešenja o izvršenju, kao i odredbama zakona koje se odnose na postupak po prigovoru na rešenje o izvršenju na osnovu verodostojne isprave.

Ključne reči: komunalne usluge, verodostojna isprava, izvršitelj, Komora izvršitelja, prigovor, sud.

Uvod

Obavljanje komunalnih delatnosti, kao delatnosti od opšteg interesa ima gotovo presudan uticaj na ostvarenje osnovnih životnih potreba fizičkih i pravnih lica.¹⁾ Uspešno obavljanje ovih delatnosti, što podrazumeva blagovremeno i kvalitetno pružanje komunalnih usluga korisnicima, uslovljeno je i uspešnom i blagovremenom naplatom cene, koju su korisnici usluga dužni da plaćaju vršiocima komunalne delatnosti.

Zbog kraćeg roka zastarelosti potraživanja, koja se odnose na pružene usluge iz oblasti komunalnih delatnosti (jedna do tri godine)²⁾ javna preduzeća, ili privredna društva koja ih pružaju, moraju da se blagovremeno obraćaju sudu radi ostvarenja nenaplaćenih potraživanja. To čine podnoseći predlog za izvršenje na osnovu verodostojne isprave, kako protiv fizičkih lica, tako i protiv pravnih lica.

Prema podacima Vrhovnog kasacionog suda, u

toku 2011. godine (pre početka rada izvršitelja) u svim sudovima (opšte i posebne nadležnosti) ukupno je u radu bilo oko 6.000.000,00 predmeta. Kada se ima u vidu da je od tog broja oko 4.300.000,00 predmeta bilo u radu u svim osnovnim sudovima, onda se stiče jasna slika o izuzetnoj opterećenosti predmetima, pre svega osnovnih sudova. Iako ne raspolazemo pouzdanim podacima, ipak, sa velikom izvesnošću, možemo zaključiti da se najveći broj predmeta odnosio na predmete izvršenja na osnovu verodostojne isprave. Od ovih predmeta, opet najveći broj se odnosio na naplatu komunalnih i sličnih usluga. Izuzetno veliki broj predmeta koji se odnose na naplatu komunalnih i sličnih usluga, ima za posledicu, da postupak traje dugo, što se direktno odražava i na funkcionisanje vršilaca komunalnih delatnosti i kvalitet njihovih usluga, jer postoje ogromna nenaplaćena potraživanja, koja bi u slučaju naplate mogla biti stavljena u funkciju upravo obavljanja ove značajne delatnosti. Osim navedenog, kod korisnika komunalnih i sličnih usluga, kao posledica spore naplate ovih potraživanja, stvara se "navika" da ih neredovno ili nikako izmiruju, što dodatno otežava po-

* Prof. dr Nebojša Šarkić, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd.

** Mladen Nikolić, sudija Privrednog apelacionog suda.

slovanje vršilaca komunalnih delatnosti.

Zakon o izvršenju i obezbeđenju³⁾ koji je u primeni od 19. septembra 2011. godine, uvodi značajnu novost u postupak izvršenja. Nova pravosudna profesija, izvršitelj, koja je navedenim zakonom, uspostavljena na našim prostorima, dobija značajna javna ovlašćenja, koja su do sada bila u isključivoj nadležnosti suda kao državnog organa. Ta ovlašćenja⁴⁾ se prvenstveno odnose na sprovođenje izvršenja, sa očiglednim ciljem zakonodavca, da se sam postupak sprovođenja izvršenja, koji sledi nakon donošenja rešenja o izvršenju, ubrza. Za sada, Zakon o izvršenju i obezbeđenju predviđa paralelnu nadležnost suda i izvršitelja kada je u pitanju sprovođenje izvršenja i to znači da izvršni poverilac, može u skladu sa načelom dispozicije, u predlogu za izvršenje izabrati da li će po njegovom predlogu izvršenja sprovoditi sud ili izvršitelj. Izvršni poverilac će biti dužan da naznači da li će izvršenje sprovoditi sud ili izvršitelj.⁵⁾ U slučaju izostanka ovog naznačenja, predlog je neuređan. Zakonodavac je u isključivoj nadležnosti suda, zadržao odlučivanje o predlogu za izvršenje, tj. donošenje rešenja o izvršenju, ali i sprovođenje izvršenja kada su u pitanju izvršenja odluka u vezi sa porodičnim stvarima i radi vraćanja zaposlenog na rad. U svim ostalim slučajevima, ukoliko je tako izvršni poverilac naznačio u predlogu, nakon donošenja rešenja o izvršenju, isto će po predlogu za sprovođenje izvršenja, sprovoditi izvršitelj.

Zakonodavac je otišao korak dalje, te u nadležnost izvršitelju stavio i donošenje odluke po predlogu za izvršenje, ali samo za jednu vrstu potraživanja. Izvršitelj je, u skladu sa odredbama čl. 251-256. Zakona o izvršenju i obezbeđenju, nadležan da zaključkom odlučuje o predlogu za izvršenje, kada se podnosi na osnovu verodostojne isprave, koja se odnosi na novčano potraživanje po osnovu izvršenih komunalnih i sličnih usluga, kao i da sprovodi izvršenje. Može se zaključiti da je zakonodavac, u okviru prenetih javnih ovlašćenja, koja vrši izvršitelj, istom, preneo i ovlašćenje, koje po svom značaju i posledicama, predstavlja posebnu vrstu javnog poverenja. Javno poverenje u ovom slučaju, je od takvog značaja, da ima za posledicu, da izvršitelj (fizičko lice koje svoju delatnost obavlja kao preduzetnik ili član ortačkog društva u kome su svi članovi izvršitelji) donosi odluku u formi zaključka, kojim nalaže plaćanje, fizičkom ili pravnom licu, koje se pojavljuje na strani izvršnog dužnika. Do početka rada izvršitelja, na prostorima Republike Srbije, je samo država preko svojih nadležnih organa, imala tu moć, da u skladu sa Ustavom i zakonom, nalaže plaćanje bilo koje novčane obaveze i time direktno zadire u imovinska prava nekog lica.

Imajući u vidu statističke podatke iz 2011. godine, na koje je ukazano (ogroman broj predmeta u sudovima, koji se odnose na naplatu komunalnih i sličnih usluga, te neefikasan postupak pred sudom), očigledna je namera zakonodavca, da izmeštajući ovaj postupak iz suda i stavljajući ga u nadležnost izvršitelju i u onoj, možemo reći najznačajnijoj fazi, to je faza određivanja izvršenja, sa jedne strane rastereti sudove, a sa druge ubrza postupak.

Izbor izvršitelja, mesna nadležnost, predlog i prilozi

Zakonom o izmeni i dopuni Zakona o izvršenju i obezbeđenju⁶⁾ unete su značajne novine u poseban po-

stupak za namirenje potraživanja po osnovu komunalnih i sličnih usluga. Izmenjena je odredba člana 252. Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

Novina je⁷⁾ da je dispozicija izvršnog poverioca u izboru izvršitelja kome će podneti predlog ograničena. Komora izvršitelja je ta koja određuje izvršitelja kome izvršni poverilac podnosi predlog. Ona je dužna to da učini u roku od pet dana, pošto joj se prethodno (to je uslov za urednost i potpunost predloga), izvršni poverilac obratio sa zahtevom da Komora odredi izvršitelja. Komora nije slobodna u određivanju izvršitelja, nego to čini po azbučnom redu, kako su upisani u Imenik izvršitelja, vodeći računa da budući predmeti budu ravnomerno raspoređeni. Osim navedenog, u slučaju da Komora ne odredi izvršitelja, izvršnom poveriocu se vraća dispozicija da podnese predlog izvršitelju (jednom ili više njih) koje on odredi u predlogu.

Zakonodavac je ograničavajući dispoziciju izvršnog poverioca u pogledu izbora ličnosti izvršitelja kome će podneti predlog za izvršenje očigledno imao nameru da spreči moguće zloupotrebe, ali i da izvršitelje stavi u ravnopravan položaj. Nažalost, zloupotreba je uvek moguća, a u javnosti su, pre izmene i dopune Zakona o izvršenju i obezbeđenju bili prisutni negativni komentari zbog činjenice, da su pojedina javna preduzeća koja pružaju komunalne usluge ili preduzeća koja vrše naplatu komunalnih usluga više hiljada predloga podnosila jednom izvršitelju. Ne ulazeći u osposobljenost jedne izvršiteljske kancelarije da blagovremeno i efikasno postupi i odluči o više hiljada podnetih predloga, a potom i eventualno sprovede izvršenje, očigledno je da je prepuštanjem Komori da po zahtevu izvršnog poverioca određuje izvršitelje, poštujući azbučni red njihovog upisa u Imenik, zakonodavac postigao cilj: otklanjanje sumnje u moguće zloupotrebe i istovremeno, dovođenje izvršitelja u ravnopravan položaj. S druge strane se, na ovaj način ipak izjednačavaju svi izvršitelji, bez obzira kakvu su stručnost, efikasnost i osposobljenost pokazali u svom radu. Na taj način izvršni poverioci bivaju uskraćeni da poklone veće poverenje onim izvršiteljima čijim su radom i postupanjem bili zadovoljni. Ne treba zaboraviti, da iako vrše preneta im javna ovlašćenja, izvršitelji su preduzetnici ili članovi ortačkog društva (čiji su svi članovi izvršitelji), koji takođe imaju za cilj da efikasnim i odgovornim radom ostvare zaradu, u skladu sa propisanim tarifom.

Obraćanje Komori, odnosno, dostavljanje odgovora Komore, postaje obavezni sastavni deo i time uslov potpunosti (rekli bismo i urednosti) predloga za izvršenje (uz sve propisano članom 35. Zakona o izvršenju i obezbeđenju i upućenu opomenu izvršnom dužniku). Izostanak obraćanja, odnosno dostavljanja odgovora Komore ima za posledicu odbacivanje predloga.

Opravdano se postavlja pitanje, kako će izvršni poverilac, u slučaju da mu Komora u zakonom propisanom roku ne odgovori na podneti zahtev, dokazivati da mu Komora nije odgovorila. U pitanju je negativna činjenica i čini se da je bilo logičnije propisati da u navedenom slučaju izvršitelj kome je predlog podnet, pre odluke, po službenoj dužnosti proverava preko Komore da li je izvršnom poveriocu i kada odgovoreno. To podrazumeva da izvršni poverilac podnosi predlog za izvršenje izvršitelju koga je on odredio u predlogu, uz dostavljanje dokaza da se pre podnošenja predloga obraćao Komori.

Svakako da izvršni poverilac, imajući u vidu odredbu člana 255. Zakona o izvršenju i obezbeđenju ima pravo prigovora nadležnom sudu, protiv zaključka izvršitelja kojim je predlog odbačen.

Treba ukazati da će Komora izvršitelja svojim opštim aktom, na koji saglasnost daje ministar nadležan za pravosuđe, bliže urediti sadržinu i način podnošenja zahteva izvršnog poverioca, kao i sadržinu odgovora Komore i način dostavljanja tog odgovora izvršnom poveriocu.⁸⁾ Rok za donošenje je 15 dana od dana stupanja na snagu Zakona o izmeni i dopuni Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

Bilo bi dobro da Komora opštim aktom reguliše i spornu situaciju na koju je ukazano (kada nije u roku odgovorila na zahtev izvršnog poverioca), tako da izvršni poverilac ne bude u poziciji da dokazuje negativnu činjenicu. Takođe, bi opštim aktom trebalo urediti postupak podnošenja zahteva i odgovora tako da ne dođe do stvaranja novih troškova koje treba da predujmi izvršni poverilac, ili da troškovi budu minimalni.

Druga novina je da je mesna nadležnost u ovom posebnom postupku, izmenama i dopunama koje su usledile krajem decembra 2014. godine, sada ustanovljena prema sedištu, prebivalištu ili boravištu izvršnog dužnika.⁹⁾ Propisujući za postupanje po predlogu za izvršenje, mesnu nadležnost izvršitelja prema području na kome izvršni dužnik ima sedište, prebivalište ili boravište zakonodavac je otklonio raniju nelogičnu odredbu prema kojoj se mesna nadležnost uspostavljala prema sedištu izvršnog poverioca. Prirodno je da mesna nadležnost u izvršnom postupku (osim nekoliko izuzetaka propisanih zakonom, npr. izvršenje na nepokretnosti) bude propisana prema području na kome izvršni dužnik ima sedište, prebivalište ili boravište. Navedeno, pre svega jer će izvršitelj mnogo efikasnije i sa manje troškova sprovesti izvršenje na području izvršnog dužnika s obzirom da se izvršne radnje najčešće preduzimaju na tom području.

Na ovaj način postignuto je još nešto, ne manje značajno, a to je da će doći do ravnomernije teritorijalne, odnosno regionalne raspoređenosti predmeta. Navedeno, imajući u vidu da je sedište najvećih i najznačajnijih komunalnih preduzeća (koja pružaju usluge potrošačima - korisnicima na celoj teritoriji Republike Srbije) u Beogradu, tako da je pre izmene zakona dolazilo do koncentracije velikog broja predmeta kod izvršitelja u Beogradu.

Kada smo već pomenuli izvršenje na nepokretnosti, imajući u vidu odredbu člana 3. stav 4. Zakona o izvršenju i obezbeđenju, tj. isključivu nadležnost prema području na kome se nalazi nepokretnost, onda treba primetiti, polazeći od stava 2. nove odredbe člana 252, ali i člana 251. Zakona o izvršenju i obezbeđenju da je zakonodavac kod ovog posebnog postupka za namirenje potraživanja za komunalne i slične usluge odstupio od navedenog pravila isključive mesne nadležnosti. Izvršni poverilac je i u ovom posebnom postupku slobodan da kao jedino sredstvo izvršenja predloži izvršenje na nepokretnosti izvršnog dužnika, pa će u slučaju da se nepokretnost na kojoj predlaže izvršenje ne nalazi na području sedišta, prebivališta ili boravišta izvršnog dužnika ipak morati da predlog podnese isključivo izvršitelju na čijem području izvršni dužnik ima sedište, prebivalište ili boravište, kako je imperativno propisano odredbom člana 252. stav 2. Zakona o izmeni i dopuni Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

Predlog za izvršenje koji se podnosi izvršitelju, treba da sadrži sve elemente kao i predlog za izvršenje na osnovu verodostojne isprave koji se podnosi sudu.¹⁰⁾ Odsustvo nekog od sadržaja, koji po zakonu moraju biti naznačeni u predlogu, čini predlog neurednim. Uz predlog se podnosi verodostojna isprava u originalu ili overenoj kopiji ili prepis. Kada je u pitanju verodostojna isprava Zakon o izvršenju i obezbeđenju ne određuje koja je to, od onih propisanih odredbom člana 18. tog zakona, ali je logično da će to uvek biti izvod iz poslovnih knjiga za komunalne i slične usluge, ali i faktura (račun), kao i obračun kamate koji se odnosi na ovu vrstu usluga. Dodatni obavezni prilog uz verodostojnu ispravu jeste pismeni dokaz da je pre podnošenja predloga za izvršenje, izvršni poverilac uputio izvršnom dužniku opomenu da ispuni obavezu.¹¹⁾ To može biti svako pismeno sačinjeno od strane izvršnog poverioca, kojim on opominje, podseća, ili na primer upozorava izvršnog dužnika, da nije izmirio svoju novčanu obavezu za određeni period, za izvršene komunalne i slične usluge.

Ovde se susrećemo sa trećom novinom, kojom je zakonodavac otklonio dilemu koja je postojala u primeni ranije odredbe člana 252. Zakona o izvršenju i obezbeđenju. Dilema se odnosila na opominjanje izvršnog dužnika, tj. da li je dovoljno da je priložen dokaz da je opomena samo upućena izvršnom dužniku ili i dokaz da je uručena. Sada, kada je navedeno u pitanju, predlog je potpun i uredan u slučaju dostavljanja pismenog dokaza da je pre podnošenja predloga za izvršenje izvršni poverilac uputio izvršnom dužniku opomenu da ispuni obavezu, preporučenom pošiljkom, na adresu izvršnog dužnika iz člana 29. Zakona o izvršenju i obezbeđenju. Nije potreban dokaz da je preporučena pošiljka uručena izvršnom dužniku.

Vrste usluga

Koje su to usluge koje se naplaćuju u ovom posebnom postupku, za koji je i u najvažnijem delu nadležan izvršitelj? U pogledu komunalnih, nema posebne nedoumice. To su sve one koje su predviđene Zakonom o komunalnim delatnostima, kao što su na primer: isporuka vode, odnošenje smeća, isporuka električne energije, isporuka toplotne energije, javni prevoz itd. Nedoumice, još odranije, od donošenja Zakona o izvršnom postupku¹²⁾ stvara izraz "slične usluge". Praksa je na stanovištu da su to i telefonske usluge za fiksnu i mobilnu telefoniju, pa i pretplata za javni TV servis, dok je postojala. Možemo zaključiti, imajući u vidu ono što propisuje Zakon o komunalnim delatnostima, da su to one slične usluge, koje određena preduzeća ili ustanove, vrše u opštem interesu, tj. u interesu šire društvene zajednice, na teritoriji određene lokalne samouprave (grad, opština).

Odluke izvršitelja

Izvršitelj odlučuje zaključkom i može odbaciti predlog za izvršenje, odbiti ga ili dozvoliti izvršenje. Već je bilo reči o tome šta sve treba da sadrži predlog da bi bio potpun i uredan, u suprotnom (ako nije uredan) biće odbačen. Nedoizvoljen predlog je onaj koji nije podnet od strane ovlašćenog lica, ali i onaj koji se odnosi na naplatu onih novčanih potraživanja, koja se ne odnose na komunalne i slične usluge. Predlog bi npr. bio neosnovan u slučaju da se podnosi na osnovu urednih verodostojnih isprava i priloga, a koji se ne od-

nose na izvršnog dužnika.

Kada je predlog uredan i uz isti priložena odgovarajuća verodostojna isprava iz člana 18. Zakona o izvršenju i obezbeđenju kao i pismena opomena sa dokazom da je upućena izvršnom dužniku, izvršitelj, zaključkom nalaže izvršnom dužniku isplatu dospelog novčanog iznosa, troškova koje odmeri i istovremeno određuje izvršenje radi naplate novčanog potraživanja.

Zaključak koji donosi izvršitelj, gotovo u svemu ima značaj i pravnu posledicu kao i sudsko rešenje o izvršenju na osnovu verodostojne isprave, s tim što postoje određene razlike, koje se pre svega tiču dejstva pravnog leka, o čemu će posebno biti reči.

Deo zaključka kojim se određuje izvršenje tj. njegova sadržina, zavisi od predloga izvršnog poverioca. Izvršni poverilac može u skladu sa članom 35. stav 1. Zakona o izvršenju i obezbeđenju, navesti jedno od sredstava izvršenja¹³⁾ ili zahtevati (što je novost predviđena zakonom) izvršenje na celokupnoj imovini izvršnog dužnika. U ovom drugom slučaju, izvršitelj je u kasnijem toku postupka tj. prilikom sprovođenja izvršenja, ovlašćen da određuje način izvršenja.¹⁴⁾

Zaključak kojim izvršitelj odluči o predlogu, bilo da ga usvoji, odbije ili odbaci, dostavlja se strankama u skladu sa odredbama, koje regulišu način dostavljanja u izvršnom postupku.¹⁵⁾

U posebnom postupku za namirenje potraživanja po osnovu komunalnih i sličnih usluga se, osim odredbi Zakona o izvršenju i obezbeđenju koje na poseban način regulišu ovaj postupak,¹⁶⁾ shodno primenjuju ostale odredbe istog zakona. To pre svega važi za način dostavljanja, te sam postupak sprovođenja izvršenja.

Pravni lek, razlozi za pravni lek

Prigovor, koji je propisan kao pravni lek u postupku izvršenja,¹⁷⁾ može se izjaviti i protiv zaključka izvršitelja, kojim je odlučeno o predlogu za izvršenje. Rok za izjavljivanje prigovora je pet radnih dana, od dana dostavljanja zaključka, što znači da u rok ne ulaze praznici i dani vikenda.

Prigovor se podnosi izvršitelju koji je o predlogu odlučivao, a odluku o prigovoru donosi veće od trije sudija onog suda, na čijem se području nalazi sedište izvršnog poverioca. Da li će to biti osnovni ili privredni sud zavisi od činjenice da li je izvršni dužnik fizičko lice ili je u pitanju pravno lice ili neki od privrednih subjekata, imajući u vidu stvarnu nadležnost propisanu Zakonom o uređenju sudova.¹⁸⁾

Zakon o izvršenju i obezbeđenju ne propisuje (posebno) razloge za prigovor, u situaciji kada je isti izjavio izvršni poverilac i oni svakako zavise, od razloga koje je u zaključku naveo izvršitelj, odbijajući ili odbacujući predlog izvršnog poverioca. Razlozi za prigovor će svakako biti u vezi sa pravilnom primenom odredaba člana 252. u vezi sa čl. 35. i 18. Zakona o izvršenju i obezbeđenju od strane izvršitelja u postupku donošenja zaključka o predlogu.

Kada je u pitanju prigovor izvršnog dužnika, koji on podnosi protiv zaključka kojim je predlog za izvršenje usvojen, onda su razlozi za prigovor taksativno propisani.¹⁹⁾ Ti razlozi se odnose na pitanja: pasivne legitimacije (tj. da se verodostojna isprava ne odnosi na izvršnog dužnika), zatim dospelost obaveze, odnosno uslov koji treba da bude ispunjen od strane izvršnog poverioca, na prestanak obaveze, te zastarelost

potraživanja.

Osim navedenih razloga, drugi nisu predviđeni, ali je propisana dužnost izvršnog dužnika, da iznete razloge u prigovoru potkrepi pismenim ispravama. To znači da navodi, odnosno razlozi iz prigovora, za koje izvršni dužnik ne podnese pismene isprave, neće biti dokazane, što će za posledicu imati, u krajnjem ishodu odbijanje prigovora.

Kod prigovora pasivne legitimacije, pismene isprave su one, kojima se dokazuje ime, odnosno naziv izvršnog dužnika, ili kojima se dokazuje da izvršni dužnik nije bio korisnik usluge za koju je određena naplata u periodu na koji se odnosi verodostojna isprava, nego je to bilo drugo lice.

Za dospelost, čini se, ne treba poseban pismeni dokaz izvršnog dužnika, jer bi se dospelost utvrđivala iz same verodostojne isprave, ili bi dospelost bila određena ugovorom ili pak zakonom, odnosno podzakonskim aktom. Ukoliko postoji neki uslov koji prethodno mora biti ispunjen, da bi izvršni poverilac, mogao osnovano zahtevati plaćanje od izvršnog dužnika, čini se, takođe, da je teret dokazivanja nastupanja tog uslova, odnosno ispunjenosti uslova na izvršnom poveriocu.

Dokazivanje navoda da je obaveza prestala i tu pre svega mislimo na ispunjenje, svodi se na dostavu pismene isprave tj. naloga za plaćanje, kojim je u celini ili delimično obaveza izvršena.

Zastarelost potraživanja, kao materijalni pravni prigovor, koji bi istakao izvršni dužnik, teško može da se dokazuje pismenim ispravama izvršnog dužnika, jer ovaj prigovor zavisi od niza činjenica, koje se tiču vremena, od kog je izvršni poverilac mogao zahtevati ispunjenje obaveze, što se uglavnom utvrđuje iz verodostojne isprave, ugovora koji su stranke eventualno zaključile ili je regulisan zakonom, odnosno podzakonskim aktom. Izvršni poverilac, a ne izvršni dužnik može dostaviti dokaze, da je bilo prekida zastarelosti ili odricanja od zastarelosti, a u skladu sa odredbama Zakona o obligacionim odnosima.²⁰⁾

U postupku odlučivanja o prigovoru, bilo da je izjavljen od strane izvršnog poverioca ili izvršnog dužnika, zakonodavac je poverio još jednu "ulogu" izvršitelju. Naime, izvršitelj je dužan da uz spise, nadležnom sudu, dostavi i nacrt odluke koja bi se trebala doneti po prigovoru. U ovakvom zakonskom rešenju ogleda se namera zakonodavca, da u ovom delu takođe rastereti sud, jer sa spisima, osim prigovora, nadležno veće od trije sudija, dobija i moguću odluku o prigovoru.

Postupak po pravnom leku

Moglo bi se reći da je zakonodavac poseban postupak za namirenje potraživanja po osnovu komunalnih i sličnih usluga, do faze odlučivanja o osnovanosti prigovora, uredio na način, koji ne ostavlja posebne dileme ili nedoumice. Možemo se složiti ili ne, oko toga, da li je za ovu vrstu potraživanja trebalo izvršenje staviti u nadležnost izvršitelju (i to pre svega u fazi donošenja zaključka kojim nalaže plaćanje, te određuje izvršenje), ali je sam postupak do faze odlučivanja o prigovoru prilično jasno regulisan.

Postupak odlučivanja o prigovoru, nakon što izvršitelj sastavi nacrt moguće odluke, je nejasan, nedovršen, te neusaglašen sa odredbama čl. 48. i 49. Zakona o izvršenju i obezbeđenju. Propust je zakonodavca, da prilikom izmena i dopuna koje su usledile u decembru

2014. godine nije iskoristio priliku da se na jasan i pravno logičan način izmeni i uredi i odredba člana 256. Zakona o izvršenju i obezbeđenju, ali i uskladi sa novom odredbom člana 252. stav 2, kako bi o prigovoru odlučivalo veće suda na čijem se području nalazi prebivalište, boravište ili sedište izvršnog dužnika, a ne sedište izvršnog poverioca.

Zakon "čuti" o tome, šta u slučaju, da nacrt odluke koji je sastavio izvršitelj ne odgovara rešenju koje bi se imalo doneti od strane suda.²¹⁾ Ako sud, tj. veće od troje sudija, nađe da nacrt odluke nije odgovarajući, ostaje nejasno, da li će spise sa nacrtom vratiti izvršitelju, da bi u skladu sa primedbama suda sastavio odgovarajući nacrt, ili će sud, odnosno veće, nezavisno od postojanja nacrt odlučiti o prigovoru posebnom odlukom. I jedna i druga varijanta je pravno moguća, ali treba voditi računa, da je postupak zamišljen kao hitan i da bi "šetanje spisa" od izvršitelja sudu i nazad, sigurno uticalo na prolongiranje postupka. Sa druge strane, ukoliko u znatnom broju slučajeva, nacrt odluke bude neodgovarajući, sudovi su opterećeni izradom novih odluka o prigovoru i to prolongira postupak.

Situacija u kojoj, nadležni sud prihvata nacrt odluke izvršitelja, nalazeći da je odgovarajući, te stavlja otisak štambilja kojim ga usvaja, je potpuno nejasna.

Zašto je to tako?

Ako je izvršni dužnik izjavio prigovor, a izvršitelj sačinio nacrt odluke, kojim se prigovor odbija, te sud stavlja otisak štambilja kojim se nacrt odluke usvaja, onda ta odluka ima pravnu snagu rešenja o izvršenju i to bi bilo jasno, da se zakonodavac ovde i zaustavio. Zabunu, odnosno konfuziju, izaziva odredba koja sledi, a koja glasi da se: "na dalji tok postupka pred sudom primenjuju odredbe čl. 48. i 49. Zakona o izvršenju i obezbeđenju". To bi dalje značilo da se otvara postupak odlučivanja po prigovoru, kao na rešenje o izvršenju na osnovu verodostojne isprave, koje donosi sud, a to je potpuno nelogično, jer zaključak koji je po predlogu izvršnog poverioca doneo izvršitelj je u svemu, kao rešenje o izvršenju. Nema mesta vraćanju na rešenje o izvršenju, kada je ono već doneto (samo kroz formu zaključka), niti ima mesta vraćanju na rešenje o izvršenju, kada je veće, stavljajući otisak štambilja i postupajući u drugom stepenu, odbilo prigovor.

Drugačije je ako je po prigovoru izvršnog dužnika, izvršitelj sastavio nacrt odluke kojom se prigovor usvaja. Tada bi otisak štambilja na nacrt, bio logična prethodnica, postupku koji treba da usledi u skladu sa čl. 48. i 49. Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

Posebno pitanje je situacija u kojoj je izvršitelj zaključkom odbio ili odbacio predlog za izvršenje, te je po prigovoru izvršnog poverioca sastavio nacrt odluke. Ako sud stavlja otisak štambilja na nacrt odluke kojom se odbija prigovor izvršnog poverioca, ta odluka nikako ne može imati pravnu snagu rešenja o izvršenju, iz prostog razloga jer je predlog odbačen ili odbijen. Ta odluka može imati samo pravnu snagu drugostepene odluke, kojom je odlučeno o prigovoru.

Ako je pak nacrt odluke takav da se predviđa usvajanje prigovora, takva odluka, takođe, ne može imati pravnu snagu rešenja o izvršenju, jer bi rezultat stavljanja otiska štambilja bilo vraćanje u fazu postupka pred izvršiteljem, koji treba ponovo da odluči o predlogu.

Moguće su različite situacije, ali je sigurno da zakonodavac, postupak po prigovoru nije dovršio i na taj način nije zaokružio ceo postupak regulisan odred-

bama čl. 251-256. Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

Nesuspendivnost pravnog leka

Posebno treba ukazati na zakonsku odredbu, koja celom postupku po izjavljenom prigovoru, u situaciji kada ga je izjavio izvršni dužnik (protiv zaključka kojim je usvojen predlog), daje potpuno novu dimenziju. Ovo posebno u slučaju, kada se izvršenje sprovodi na računu izvršnog dužnika, na zaradi izvršnog dužnika ili na primer penziji izvršnog dužnika.²²⁾

Izjavljeni prigovor ne odlaže izvršenje, a odredba člana 254. stav 3. Zakona o izvršenju i obezbeđenju je posebna odredba u odnosu na odredbu iz člana 49. stav 2. istog zakona, koja u postupku za izvršenje na osnovu verodostojne isprave (osim menice) propisuje da prigovor odlaže izvršenje, te se u ovom posebnom postupku ima dosledno primeniti odredba člana 254. stav 3. Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

To znači, da će izvršni poverilac, u slučaju izvršenja na računu izvršnog dužnika (pravno lice), na zaradi ili na penziji izvršnog dužnika, namiriti svoje potraživanje i u situaciji kada je izvršni dužnik izjavio prigovor protiv zaključka izvršitelja. Kod nekih drugih sredstava izvršenja, kao što su: izvršenje na pokretnim stvarima ili na nepokretnosti, može se pristupiti sprovođenju određenih izvršnih radnji, ali ne i prodaji pokretnih stvari, odnosno nepokretnosti.

Zaključak

Pružanje komunalnih usluga, od kojih zavisi ostvarenje životnih potreba fizičkih i pravnih lica, umnogome zavisi od naplate izvršenih usluga. U nameri da se postupak naplate komunalnih i sličnih usluga učini efikasnijim, te da se istovremeno rasterete sudovi od velikog broja ovih predmeta, zakonodavac je naplatu ovih vrsta novčanih potraživanja, stavio u nadležnost izvršitelja. Izvršitelj, koga po pravilu određuje Komora izvršitelja i na čijem području se nalazi prebivalište, boravište ili sedište izvršnog dužnika, zaključkom nalaže isplatu - određuje izvršenje, ali i sprovodi izvršenje. U ovom slučaju, izvršitelj je osim ovlašćenja da sprovodi izvršenje nadležan da zaključkom naloži i isplatu, čime direktno odlučuje o imovinskim pravima fizičkih i pravnih lica, kao dužnika za komunalne i slične usluge. Nesuspendivnost prigovora na zaključak izvršitelja, stvara mogućnost brže naplate potraživanja po osnovu komunalnih i sličnih usluga, ali je prethodni uslov, da izvršni poverilac, u fazi predloga, uz predlog i verodostojnu ispravu dostavi i pismeni dokaz da je uputio opomenu izvršnom dužniku da izvrši svoju obavezu tj. da je to učinio pre započinjanja postupka pred izvršiteljem. Iako su izmenama i dopunama iz decembra 2014. godine učinjeni određeni pozitivni pomaci, nažalost, zakonodavac je propustio da uskladi odredbe člana 252. stav 2. i člana 256. stav 1. u pogledu mesne nadležnosti suda za odlučivanje o prigovoru, ali i da zaokruži ceo postupak, jer su odredbe Zakona o izvršenju i obezbeđenju, koje regulišu postupanje suda po prigovoru, ostale nedovršene i nejasne, te protivrečne pravnoj prirodi rešenja o izvršenju, kao i odredbama koje se odnose na postupak po prigovoru iz čl. 48. i 49. Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

1) Vidi odredbe čl. 2. i 3. Zakona o komunalnim delatnostima, "Službeni glasnik Republike Srbije",

broj 88/11.

2) Vidi odredbe čl. 378. i 374. Zakona o obligacionim odnosima.

3) "Službeni glasnik Republike Srbije", broj 31/11 dr. zakon, 109/13-US, 55/14, 139/14.

4) Vidi odredbu čl. 312. i 335. Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

5) Vidi član 35. stav 6. Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

6) "Službeni glasnik Republike Srbije", broj 139/14.

7) Vidi novu odredbu člana 252. st. 1, 2, 3. i 4. Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

8) Vidi novu odredbu člana 252. stav 5. Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

9) Vidi novu odredbu člana 252. stav 2. Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

10) Vidi odredbu člana 35. st. 1, 2, 3. i 4. Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

11) Vidi novu odredbu člana 252. stav 4. Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

12) "Službeni glasnik Republike Srbije", broj

125/04.

13) Vidi odredbu člana 19. stav 2. Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

14) Vidi odredbu člana 325. tačka 1. Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

15) Vidi odredbu člana 29. Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

16) Vidi odredbe čl. 252-256. Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

17) Vidi član 39. stav 1. Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

18) Vidi odredbe čl. 22. i 25. Zakona o uređenju sudova.

19) Vidi odredbu člana 254. stav 1. Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

20) Vidi odredbe čl. 366, 387, 388. Zakona o obligacionim odnosima.

21) Vidi odredbu člana 254. Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

22) Vidi odredbu člana 254. stav 3. Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

Poštovani čitaoci,

Preporučujemo Vam naše najnovije izdanje:

**VEŠTAČENJE
- građansko pravni aspekt -**

Autori:

prof. dr Nebojša Šarkić, profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Union

Mladen Nikolić, sudija Privrednog apelacionog suda

U knjizi su obuhvaćeni gotovo svi sporni aspekti sa kojima se sudovi sreću prilikom utvrđivanja činjenica u parničnom, vanparničnom, izvršnom, stečajnom i drugim građansko-pravnim postupcima.

Koncepcija knjige određena je kao stručno štivo, sa pratećom literaturom i primerima iz prakse, i namenjena je prevashodno veštacima, ali može poslužiti i drugim pravosudnim profesijama: sudijama, tužiocima, advokatima, javnim beležnicima, izvršiteljima, pravnicima u privredi i sl, kada imaju problem sa utvrđivanjem činjenica, procenama ili drugim pravnim situacijama u kojima je neophodna stručna pomoć kojom oni ili organ u kome rade ne raspolažu.

Knjigu preporučujemo i za pripremanje pravosudnog ispita, ali i za druge oblike stručnog usavršavanja.

Format A5, obim 204 strane.

**Ukoliko ste zainteresovani, zbornik možete naručiti na tel./faks: 011/ 2630-643
ili na adresu IP "Glosarijum", 11001 Beograd, poštanski fah 161, e-mail: sales@glosarijum.com
ili kupiti u knjižari IP "Glosarijum", Beograd, Kraljevića Marka br. 1**