

Никола Д. Бодирога

Правни факултет, Универзитет у Београду

О РАВНОМЕРНОЈ РАСПОДЕЛИ КОМУНАЛНИХ ПРЕДМЕТА МЕЂУ ИЗВРШИТЕЉИМА

Сажетак

Увођењем извршитеља у наш правни систем Законом о извршењу и обезбеђењу из 2011. године, значајан део судских надлежности у области извршног поступка преузела је нова правосудна професија. Након нешто више од три године од почетка рада првих извршитеља (01. јун 2012. године), пажња стручне и опште јавности, али и самих извршитеља је највише усмерена на поступање у предметима за наплату потраживања за извршене комуналне и сличне услуге. У овим поступцима извршитељи су искључиво надлежни за одређивање и спровођење извршења, док је за суд резервисана контрола у поводу изјављеног приговора. Бројност комуналних предмета и износи дуговања су определили добар део правника да приступи извршитељској професији. Оно што је врло брзо изазвало спорове јесте начин расподеле комуналних предмета. Након две године примене законских одредби које су дозвољавале слободу извршном повериоцу да сам одлучи ком извршитељу, из круга оних који су месно надлежни, ће поднети предлог за извршење, крајем 2014. године усвојене су измене и допуне Закона о извршењу и обезбеђењу којима је уведен принцип равномерне расподеле комуналних предмета свим извршитељима на чијем подручју се налази седиште или пребивалиште извршног дужника. Равномерна расподела комуналних предмета је нужно произвела одређене последице на развој извршитељске професије, конкурен-

цију међу извршитељима, али и на саму стопу наплате, односно ефикасност у реализацији ових потраживања.

Кључне речи: извршитељи, потраживања за извршене комуналне и сличне услуге, равномерна расподела предмета, конкуренција, ефикасност

1. ПОСТУПАЊЕ ИЗВРШИТЕЉА У КОМУНАЛНИМ ПРЕДМЕТИМА ПРЕ УВОЂЕЊА РАВНОМЕРНЕ РАСПОДЕЛЕ

Још од самог усвајања Закона о извршењу и обезбеђењу¹⁾ пажњу јавности је привукао поступак за наплату потраживања за извршене комуналне и сличне услуге. Овај посебан поступак је донео бројне разлике у односу на општи режим извршења на основу веродостојне исправе – процесни режим по којем се спроводила наплата потраживања за извршене комуналне и сличне услуге пре усвајања ЗИО.

У циљу растерећења судова²⁾, законодавац се определио да искључиву надлежност за одређивање и спровођење извршења ради наплате потраживања за извршене комуналне и сличне услуге припадне извршитељима³⁾ новој правосудној професији која је одредбама ЗИО уведена у наш правни систем. Остале специфичности овог поступка⁴⁾ заслужују посебну пажњу, међутим, у кон-

- 1) Закон о извршењу и обезбеђењу – ЗИО, *Службени гласник РС*, бр. 31/2011, 99/2011 – др. закон, 109/2013 – одлука УС, 55/2014 и 139/2014. У тренутку предаје овог рада (новембар 2015. године) у скупштинској процедури је Предлог новог Закона о извршењу и обезбеђењу. Законске одредбе које су релевантне за предмет овог рада, а које се односе на равномерну расподелу комуналних предмета међу извршитељима остају неизмењене. Мења се само нумерација чланова. Члан 252. још увек важећег Закона о извршењу и обезбеђењу се ни у чему не разликује од члана 393. Предлога новог Закона о извршењу и обезбеђењу, што значи да све критике које се односе на важећи Закон о извршењу и обезбеђењу могу да се примене и на нови Закон о извршењу и обезбеђењу чије се усвајање ускоро очекује, а ступање на снагу је предвиђено за 01. јул 2016. године. Предлог новог Закона о извршењу и обезбеђењу је доступан на сајту Скупштине Србије вид. http://www.parlament.gov.rs/акти/закони_у_процедури/46.html, 03.11.2015.
- 2) Вид. Арсен Јаневски, „Dejudicialization of Enforcement Function: Comparative Legal Study“, *Civil Law Forum for South East Europe, Collection of Studies and analyses, Third Regional Conference*, Tirana 2013, GIZ, Скопље, 2014, стр. 401–409.
- 3) Решењем Уставног суда УЗ-782/2012 донетог 27. фебруара 2014. године одбачена је иницијатива за оцену уставности чл. 49 и чл. 251. до 256. ЗИО. Уставни суд је оценио да поверавањем надлежности извршитељима да одлучују о предлогу за извршење у комуналним предметима није прекршен Устав.
- 4) Више о специфичностима овог поступка и разликама у односу на поступак извршења на основу веродостојне исправе вид. Александар Јакшић, *Грађанско процесно право*,

тексту теме овог рада, највише нас занимају законске одредбе о месној надлежности. Законодавац је 2011. године одступио од општих одредби у погледу месне надлежности. Предлог за извршење на основу веродостојне исправе за извршене комуналне и сличне услуге се, пре усвајања Закона о измени и допуни Закона о извршењу и обезбеђењу из 2014. године⁵⁾, подносио извршитељу на чијем се подручју налази седиште извршног повериоца. Опште правило на којем се заснива месна надлежност у извршном поступку полази од пребивалишта, односно седишта извршног дужника. Прописивањем месне надлежности према седишту извршног повериоца, највећи део посла у реализацији потраживања за извршене комуналне и сличне услуге припао је првенствено извршитељима у Београду и другим већим градовима, јер се на том подручју концентришу највећи и на тржишту најзаступљенији пружаоци комуналних и сличних услуга. Услед тога извршитељске канцеларије основане у мањим градовима нису имале много посла када је реч о наплати комуналних и сличних потраживања. Створени су услови за развој појединих извршитељских канцеларија, али је тај развој текао неравномерно и неуједначено, ако се посматра територија Републике Србије као целина.⁶⁾ Осим неуједначеног развоја појединих извршитељских канцеларија по територијалном принципу, поставило се питање којим критеријумима се руководе предузећа која пружају комуналне и сличне услуге, када одлучују којем извршитељу (из круга месно надлежних извршитеља) ће поднети предлог за извршење. Одсуство тих критеријума је довело до тога да поједине извршитељске канцеларије између себе деле скоро све комуналне предмете, што је створило јаз унутар извршитељске професије и појачало залагања за увођењем јасних критеријума за расподелу ових предмета. То је условило измене Закона о извршењу и обезбеђењу којима је уведен принцип равномерне расподеле.

Центар за издаваштво и информисање Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 2013, стр. 827–831, Ранко Кеча, *Грађанско процесно право*, Приручник за полагање правосудног испита, Службени гласник, Београд, 2014, стр. 605–608, Гордана Станковић, Владимир Боранијашевић, *Извршно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2012, стр. 241–247.

- 5) Закон о измени и допуни Закона о извршењу и обезбеђењу – ЗИД ЗИО 2014, *Службени гласник РС*, бр. 139/2014.
- 6) Вид. Jos Uitdehaag *et al*, *Свеобухватна анализа система извршења у Србији*, GIZ, Београд, 2014, стр. 140–141.

2. ШТА ЗНАЧИ РАВНОМЕРНА РАСПОДЕЛА КОМУНАЛНИХ ПРЕДМЕТА

Одредбама ЗИД ЗИО 2014, уведена је равномерна расподела комуналних предмета. У образложењу законског предлога наведено је како је важећа законска одредба по којој се предлог за извршење на основу веродостојне исправе за извршене комуналне и сличне услуге подносио извршитељу према седишту извршног повериоца изазвала велике проблеме и злоупотребе у пракси јер су извршни повериоци у овим предметима (велика комунална предузећа) сама бирала којем ће од месно надлежних извршитеља да поднесу предлог за извршење, што је довело да тога да поједини извршитељи имају јако велики број комуналних предмета, а други занемарљиво мали. Осим тога, према мишљењу предлагача, постојеће решење, односно везивање месне надлежности извршитеља за седиште извршног повериоца није било правично ни ако се узме у обзир регионални критеријум, јер највећи број јавних комуналних и других предузећа која пружају комуналне и сличне услуге има седиште у Београду, док извршни дужници имају пребивалишта и седишта на територији целе Србије, па су, услед тога, били фаворизовани извршитељи који се налазе у Београду у односу на извршитеље из унутрашњости.

Због наведених недостатака важећег законског решења, предложено је најпре везивање месне надлежности за седиште или пребивалиште извршног дужника, што је у складу са општим правилима о одређивању месне надлежности у извршном поступку. Друга значајна новина јесте у томе што је извршни поверилац пре подношења предлога за извршење дужан да поднесе захтев за одређивање надлежног извршитеља Комори извршитеља. Комора извршитеља је дужна да у року од пет радних дана одреди надлежног извршитеља, водећи рачуна о равномерној расподели комуналних предмета и да о томе обавести извршног повериоца. Комора извршитеља је добила у задатак да, уз претходну прибављену сагласност Министарства правде, донесе подзаконски акт којим ће ближе уредити наведена питања. Након усвајања наведених измена, чл. 252 ЗИО којим је уређено подношење предлога за извршење на основу веродостојне исправе за наплату потраживања за извршене комуналне и сличне услуге је добио другачију садржину. Извршни поверилац дужан је да пре подношења предлога за извршење на основу веродостојне исправе ради остварења новчаног потраживања по основу извршених комуналних и сличних услуга захтева од Коморе да одреди извршитеља коме ће бити поднет предлог за

извршење на основу веродостојне исправе (чл. 252, ст. 1. ЗИО). Комора је дужна, да на захтев извршног повериоца одговори у року од пет дана од дана пријема захтева, водећи рачуна да се извршитељи одређују равномерно, према азбучном реду њиховог уписа у Именик извршитеља, као и да је за поступање по предлогу за извршење на основу веродостојне исправе из става 1. овог члана надлежан искључиво извршитељ на чијем подручју извршни дужник има пребивалиште, боравиште или седиште (чл. 252, ст. 2. ЗИО). Ако Комора не одговори на захтев извршног повериоца у року од пет дана од дана пријема захтева, извршни поверилац одређује извршитеља на чијем подручју извршни дужник има пребивалиште, боравиште или седиште (чл. 252, ст. 3. ЗИО). Извршитељ је дужан да закључком одбаци предлог за извршење на основу веродостојне исправе из става 1. овог члана ако му извршни поверилац уз предлог за извршење не достави одговор Коморе из кога произилази да је за извршитеља одређен извршитељ коме је предлог поднесен, односно ако му не достави доказ да Комора није одговорила у прописаном року, као и ако извршни поверилац не достави извршитељу писмени доказ да је пре подношења предлога за извршење упутио извршном дужнику опомену да испуни обавезу, препорученом пошиљком, на адресу извршног дужника из члана 29. овог закона (чл. 252, ст. 4 ЗИО). Општи акт којим се ближе уређују садржина и начин подношења захтева извршног повериоца Комори, садржина одговора Коморе и начин достављања одговора Коморе извршном повериоцу доноси Комора, по прибављеној сагласности министра (чл. 252, ст. 5. ЗИО).

Скупштина Коморе извршитеља је 26.12.2014. године донела Правилник о садржини и начину подношења захтева извршног повериоца Комори извршитеља за одређивање надлежног извршитеља, садржини одговора Коморе извршитеља и начину достављања одговора Коморе извршитеља извршном повериоцу (даље: Правилник). Пре подношења предлога за извршење надлежном извршитељу, извршни поверилац је у обавези да Комори извршитеља упути захтев за одређивање извршитеља коме ће бити поднет предлог за извршење на основу веродостојне исправе (чл. 3, ст. 1 Правилника). Захтев из става 1. овог члана се подноси у електронској форми, у .xls формату на обрасцу 1 који је одштампан уз овај правилник и чини његов саставни део (чл. 3, ст. 2. Правилника). Образац 1 у општем делу садржи податке повериоца и то: пун назив, седиште, МБР, ПИБ (огранак, пословна јединица) као и укупан број предлога за извршење по предметном захтеву (чл. 3, ст. 3. Правилника). Образац 1 у посебном делу садржи: референтни број,

датум, висину потраживања, име, односно назив дужника, адресу, поштански број, место, општину, назнаку да ли се ради о правном лицу, односно предузетнику или физичком лицу, као и МБР и ПИБ правног лица односно предузетника (чл. 3, ст. 4. Правилника).

Комора извршитеља је дужна да одговори на захтев извршног повериоца у складу са Законом о извршењу и обезбеђењу (чл. 4, ст. 1. Правилника). Уколико је број предлога за извршење наведених у захтеву извршног повериоца мањи од броја извршитеља надлежних за поступање, одређивање извршитеља по првом следећем захтеву извршног повериоца започеће од првог наредног извршитеља уписаног у Именик извршитеља после извршитеља који је последњи одређен (чл. 4, ст. 2. Правилника). Након одређивања извршитеља, Комора извршитеља ће о томе обавестити извршног повериоца електронским путем на обрасцу 2 који је одштампан уз овај правилник и чини његов саставни део (чл. 5, ст. 1. Правилника). Образац садржи све податке из обрасца 1, као и регистрациони број предмета у Комори извршитеља, име и презиме извршитеља, број легитимације извршитеља и датум одређивања извршитеља као и укупан број предмета извршног повериоца за који је одређен (чл. 5, ст. 2. Правилника). Комора извршитеља образац 2 из става 1. овог члана доставља и извршитељима који су одређени да поступају по предлозима за извршење (чл. 5, ст. 3. Правилника). На интернет страници Коморе извршитеља, сви извршитељи имаће приступ посебном одељку где ће моћи да изврше увид у сваки захтев повериоца, као и одговор Коморе извршитеља (чл. 5, ст. 4. Правилника). У року од три дана од дана пријема предлога за извршење, односно у року од осам дана од дана пријема обавештења из члана 5. овог Правилника, извршитељ обавештава Комору извршитеља о примљеним предлозима, односно о предлозима који нису поднети, и то електронским путем на обрасцу 3 који је одштампан уз овај правилник и чини његов саставни део (чл. 6, ст. 1. Правилника). Извршитељ који је одређен за поступање, а није примио предлоге за извршење, приликом првог наредног поступка одређивања извршитеља имаће предност, на тај начин што ће прво њему бити додељен онај број предлога за извршење који у претходној расподели није примио, након чега ће се приступити одређивању извршитеља по азбучном реду, у складу са Законом о извршењу и обезбеђењу и чл. 4. овог Правилника (чл. 6, ст. 4. Правилника).

Послове поступања по захтевима извршних поверилаца и послове праћења одређивања извршитеља обавља стручна служба Коморе извршитеља, у складу са општим актима Коморе изврши-

теља (чл. 7, ст 1. Правилника). За уредно и редовно поступање по захтевима извршних поверилаца, као и за праћење поступка одређивања извршитеља одговорни су председник Коморе извршитеља и Извршни одбор Коморе извршитеља (чл. 7, ст. 5. Правилника).

3. РАВНОМЕРНА РАСПОДЕЛА КАО ВИД ОГРАНИЧЕЊА ПРАВА ИЗВРШНИХ ПОВЕРИЛАЦА

Најпре се поставља питање шта се подразумева под комуналним и сличним услугама? На првом месту треба консултовати Закон о комуналним делатностима.⁷⁾ Комуналне делатности у смислу овог закона су делатности пружања комуналних услуга од значаја за остварење животних потреба физичких и правних лица код којих је јединица локалне самоуправе дужна да створи услове за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, као и надзор над њиховим вршењем (чл. 2, ст 1. ЗКД). Комуналне делатности су делатности од општег интереса (чл. 2, ст. 2. ЗКД). Комуналне делатности су: 1) снабдевање водом за пиће; 2) пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода; 3) производња и дистрибуција топлотне енергије; 4) управљање комуналним отпадом; 5) градски и приградски превоз путника; 6) управљање гробљима и погребне услуге; 7) управљање јавним паркиралиштима; 8) обезбеђивање јавног осветљења; 9) управљање пијацама; 10) одржавање улица и путева; 11) одржавање чистоће на површинама јавне намене; 12) одржавање јавних зелених површина; 13) димничарске услуге; 14) делатност зоохигијене. (чл. 2, ст. 3. ЗКД). Комуналне делатности из става 3. тач. 1) до 4) овог члана су делатности од општег економског интереса у смислу прописа о заштити потрошача (чл. 2. ст 4. ЗКД). Скупштина јединице локалне самоуправе може као комуналне одредити и друге делатности од локалног интереса и прописати услове њиховог обављања, у складу са ставом 1. овог члана (чл. 2, ст 5. ЗКД).

„Сличне комуналне услуге, биле би оне које се у складу са комуналним делатностима, врше у општем интересу, тј. интересу шире друштвене заједнице, а која се најчешће поклапа са територијом локалне самоуправе (град, општина). У том смислу услуге испоруке електричне енергије, јавног превоза, те телефонске услу-

7) Закон о комуналним делатностима – ЗКД, *Службени гласник РС*, бр. 88/11.

ге спадају у комуналне услуге, односно услуге сличне комуналним услугама⁸⁾

У образложењу законског предлога је наведено да се као пружаоци комуналних и сличних услуга јављају јавна комунална предузећа, односно да су јавна комунална предузећа извршни повериоци у овом посебном извршном поступку. Међутим, да би се прецизно одредило ко све има својство извршног повериоца неопходно је консултовати законске одредбе. Комуналну делатност могу обављати јавно предузеће, привредно друштво, предузетник или други привредни субјект (чл. 5, ст. 1. ЗКД). Ограничење постоји само код одређених комуналних делатности. Комуналну делатност из чл. 2, ст. 3, т. 1, комуналну делатност из т. 5 у делу који обухвата обављање јавног линијског превоза путника тролејбусима и комуналну делатност из т. 6 у делу који обухвата одржавање гробља и објеката који се налазе у склопу гробља (мртвачница, капела и крематоријум), сахрањивање и одржавање пасивних гробља и спомен обележја могу обављати искључиво јавна предузећа или привредна друштва у којима је већински власник од најмање 51% Република Србија или јединица локалне самоуправе (чл. 5, ст. 2. ЗКД). Услов да извршни поверилац пружалац комуналних услуга буде предузеће у јавној својини постоји само код комуналних делатности наведених у чл. 5, ст. 2. ЗКД. Вршиоци свих других комуналних услуга могу бити и приватна предузећа и предузетници.

Када се сагледају наведене законске одредбе, прописивање равномерне расподеле у извршним предметима за наплату комуналних и сличних услуга добија сасвим другу димензију. Оправдано је настојање законодавца да спречи злоупотребе у комуналним предузећима у јавној својини тиме што се онемогућавају договори између директора јавних комуналних предузећа и појединих извршитеља и тиме врши контрола располагања средствима у јавној својини. Поставља се питање да ли се ти исти аргументи могу применити код комуналних предузећа у приватној својини и предузетника. Да ли се може предузетнику које обавља делатност чишћења стамбене зграде на територији града Београда наметнути обавеза да предлоге за извршење подноси преко Коморе извршитеља, а све у циљу да би сваки од месно надлежних извршитеља (извршитеља на чијем подручју извршни дужник има пребивалиште или седиште) добио исти број предмета. Код јавних предузећа пружалаца комуналних услуга, такво ограничење је у функцији сузбијања злоупотреба средстава у јавној својини, код приватних предузећа

8) Привредни апелациони суд, *Двадесето саветовање судија привредних судова Републике Србије*, Златибор 2012, Извршење и обезбеђење, питање 136, стр. 186.

и предузетника такво ограничење нема своје оправдање. Приватно предузеће, односно предузетник који обавља комуналну делатност када подноси предлог за извршење на основу веродостојне исправе за извршене комуналне и сличне услуге бира извршитеља руководећи се једним јединим критеријумом, а то је успешност извршитеља у брзини наплате наведених потраживања. Законска обавеза која је наметнута приватним предузећима и предузетницима која обављају комуналне делатности да све извршне предмете преко Коморе извршитеља равномерно деле свим (и успешним и неуспешним) извршитељима само ће изазвати снижавање стопе наплате наведених потраживања и тиме се негативно одразити на пословање приватних предузећа и предузетника пружалаца комуналних услуга.

Сама заштита средстава у јавној својини је изведена на недоследан начин и заснована је на парцијалном приступу. Ако је намера законодавца била да се спречи да јавна комунална предузећа расподељују предмете одређеним извршитељима, без претходно утврђених јасних критеријума, онда се поставља питање зашто равномерна расподела и дистрибуција предмета преко Коморе извршитеља није уведена за све извршне предмете у којима се као извршни повериоци јављају јавна предузећа, уместо само за комуналне предмете. Злоупотребе јавних предузећа и њихових средстава путем договора са одређеним извршитељима су могуће не само код комуналних предмета у којима се поступак покреће на основу веродостојне исправе за пружене комуналне и сличне услуге, већ и код других извршних предмета где се као извршни повериоци појављују јавна предузећа само се њихова потраживања доказују извршним исправама или веродостојним исправама које се не односе на комуналне и сличне услуге. Обавеза равномерне расподеле предмета преко Коморе извршитеља се на те ситуације не примењује, па су злоупотребе могуће када је реч о дистрибуцији извршних предмета где се јавна предузећа појављују као извршни повериоци из извршних исправа или из веродостојних исправа које се не односе на комуналне и сличне услуге.

Поступком за наплату ових потраживања су обухваћене не само комуналне него и сличне услуге. Ту спадају и услуге фиксне, мобилне телефоније, кабловске телевизије, интернета, и сл. чији су пружаоци све чешће приватна предузећа. Услов за обављање ових услуга није да се пружалац услуге налази у јавној својини. Ако се ограничење у виду принципа равномерне расподеле и подношења предлога за извршење преко Коморе извршитеља намеће приватним предузећима и предузетницима, поставља се питање који је

циљ таквог ограничења, односно шта се тим ограничењем жели постићи. Из образложења законских измена којима је уведена равномерна расподела предмета преко Коморе извршитеља, може се закључити да је законодавац имао на уму равномеран развој свих извршитељских канцеларија. То би значило да је држава преузела на себе обавезу да се стара, да сви извршитељи који иначе послују као предузетници или ортачка друштва, имају приближно исте приходе. Приватна предузећа која пружају комуналне и сличне услуге треба да предлоге за извршење подносе и оним извршитељима у чију су се неуспешност и неефикасност уверили, а како би омогућили њихово несметано пословање. На тај начин се право на имовину извршног повериоца из чл. 1. Протокола I уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, односно чл. 58. Устава Србије подвргава једном ограничењу које јесте засновано на закону, али се поставља питање да ли је циљ који се жели постићи легитиман, односно у општем интересу, и да ли наведено ограничење може да задовољи тест пропорционалности који захтева Европски суд за људска права у својој пракси.⁹⁾

4. УТИЦАЈ РАВНОМЕРНЕ РАСПОДЕЛЕ НА РАЗВОЈ ИЗВРШИТЕЉСКЕ ПРОФЕСИЈЕ

Као један од разлога за прописивање равномерне расподеле наведено је да су неке извршитељске канцеларије добијале скоро све предмете за реализацију комуналних и сличних услуга, док су друге остале ускраћене за поступање по овом средству извршења. Стога је законодавац нашао за сходно да интервенише и отклони уочене неправилности.

Већ смо напоменули да извршитељ обавља делатност као предузетник или као ортак у ортачком друштву. Он није државни службеник. Он поступа по предлогу за извршење за реализацију потраживања за извршене комуналне и сличне услуге и спроводи извршење на основу извршне и веродостојне исправе и у томе конкурише другим именованим извршитељима. Законске измене којима је уведена равномерна расподела ове чињенице превиђају.

Није обавеза државе да развија извршитељску професију тиме што ће приморавати пружаоце комуналних и сличних услуга да предмете равномерно деле свим месно надлежним извршитељима. Извршитељи треба да се изборе за своје позиције у конкуренцији са другим извршитељима. Подручје борбе нису само извршни

9) Вид. Драгољуб Поповић, *Европско право људских права*, Службени гласник, Београд, 2012, стр. 410-412.

предмети за реализацију потраживања за извршене комуналне и сличне услуге. Постоје и друга средства извршења (осим извршења одлука у вези са породичним односима и враћање радника на рад) у којима надлежност извршитеља за поступање зависи искључиво од воље извршног повериоца, а извршни поверилац ће се приликом избора извршитеља руководити првенствено његовом успешношћу у реализацији потраживања.¹⁰⁾

Усвајање принципа равномерног расподеле код комуналних предмета је погрешно зато што извршитељску професију узима искључиво за наплату комуналних потраживања. То ће дестимулативно деловати на пословање извршитељских канцеларија. Сада свака извршитељска канцеларија зна да јој следује одређени број комуналних предмета без обзира на то колико је успешна у реализацији. Све наведено ће негативно утицати на развој конкуренције унутар извршитељске професије, јер прилив предмета неће зависити од брзине и стопе наплате потраживања.

Подсећамо да извршни поверилац приликом подношења предлога за извршење треба да предујми трошкове поступка. Извршни поверилац је дужан да предујми трошкове поступка у складу са законом и прописом који уређује трошкове поступка. Доказ о уплаћеном предујму извршни поверилац је дужан да достави уз предлог за извршење. Суд, односно извршитељ ће обуставити извршење ако извршни поверилац не достави доказ о уплаћеном предујму, осим ако је по закону ослобођен или га је суд ослободио трошкова поступка (чл. 34, ст. 1. ЗИО).

За припремање и вођење предмета, доношење закључка за извршење у поступку за намирење потраживања по основу комуналних и сличних услуга и за доношење закључка о предлогу за спровођење извршења у процењивим предметима, извршитељу припада награда према вредности главног потраживања: 1) до 250 бодова вредности – 25 бодова; 2) преко 250 до 1.000 бодова вредности – 25 бодова, увећано за 2% вредности; 3) главног потраживања које прелази износ од 250 бодова; 4) преко 1.000 до 5.000 бодова вредности – 45 бодова, увећано за 1% вредности; 5) главног потраживања које прелази износ од 1.000 бодова; 6) преко 5.000 до 20.000 бодова вредности – 95 бодова, увећано за 0,5% вредности главног потраживања које прелази износ од 5.000 бодова; 7) преко 20.000 до 100.000 бодова вредности – 195 бодова, увећано за 0,2% вредности главног потраживања које прелази износ од 20.000 бодова; 8) преко 100.000 вредности бодова – 395 бодова, увећа-

10) Вид. Jos Uitdehaag, *Civil Enforcement in the Western Balkans*, Balkans Enforcement Reform Project, Тирана, 2011, стр.24–25.

но за 0,1% вредности главног потраживања које прелази износ од 100.000 бодова (чл. 7, ст. 1. Правилника о тарифи, наградама и накнадама трошкова за рад извршитеља).

Узимајући у обзир законске одредбе и одредбе Правилника о тарифи, наградама и накнадама трошкова за рад извршитеља, примена принципа равномерне расподеле ће довести до тога да извршитељи узму предујам од извршног повериоца, а онда не поступају по предметима, јер знају да им у сваком случају следује исти број комуналних предмета независно од тога колико се ангажују у наплати потраживања за извршене комуналне и сличне услуге.¹¹⁾ Тиме ће се извршитељи заправо изједначити са судским извршитељима који су плаћени у фиксном износу, а не у зависности од стопе реализације потраживања и који су стога немотивисани да се ангажују у спровођењу извршења. Управо такав положај судских извршитеља је и био разлог за увођење приватних извршитеља организованих као предузетника и ортачких друштава чије ће пословање зависити од тога колико успешно спроводе извршење. Принцип равномерне расподеле ће у том смислу угрозити развој извршитељске професије и конкуренцију између извршитељских канцеларија.

Знајући да им у сваком случају следује одређени број комуналних предмета, извршитељи неће бити подстакнути да се ангажују у другим предметима, пре свега код извршења на основу извршне исправе. Везивање извршитељске професије само за комуналне предмете чије решавање не укључује разматрање сложених чињеничних и правних питања неће допринети стручном усавршавању извршитеља.

5. УСПЕШНОСТ У НАПЛАТИ ПОТРАЖИВАЊА НАКОН УВОЂЕЊА РАВНОМЕРНЕ РАСПОДЕЛЕ

Посебно питање представља утицај увођења равномерне расподеле комуналних предмета на успешност у реализацији комуналних и сличних потраживања. „Телеком Србија“ је један од највећих извршних поверилаца када је реч о овим предметима. По-

11) Другачије ствари стоје када је реч о јавним бележницима – правосудној професији која је недавно уведена у наш правни систем. У случају да јавни бележник ради на штету странака, непотребно одуговлачи поступак или постоје други оправдани разлози суд може јавном бележнику одузети поверени предмет. Више о односу суда и јавног бележника вид. Дејан Ђурђевић, *Јавнобележничка делатност*, Досије студио, Београд, 2014, стр. 33–36.

даци који су достављени за потребе овог рада се односе на период 01.09.2013 – 31.12.2013. године, према стању на дан 01.09.2014. године и након увођења равномерне расподеле, тј. период 01.01.2015 – 30.04.2015. године, а према стању на дан 02.11.2015. године. Подаци су посебно прикупљани за приватне и пословне кориснике.

Стопа наплате се посматра посебно за главни дуг, први трошак, камату и укупан износ. Када је реч о приватним корисницима, пре увођења равномерне расподеле стопа наплате главног дуга износила је 23,32%, првог трошка 34,56%, камате 39,31%, а укупно гледано стопа наплате је била 25,73%. Након увођења равномерне расподеле, гледано за период од прва четири месеца 2015. године стопа наплате главног дуга износила је 15,68%, првог трошка 28,01%, камате 29,82%, а укупно гледано стопа наплате је износила 17,86%. То значи да је, када је реч о наплати потраживања према приватним корисницима, увођење равномерне расподеле утицало на смањење укупне стопе наплате за 8%.

Исти тренд се примећује и када је реч о наплати потраживања према пословним корисницима. Током истог референтног периода 01.09.2013 – 31.12.2013. године, према стању на дан 01.09.2014. године стопа наплате главног дуга износила је 22,81%, првог трошка 47,63%, камате 28,66%, укупно гледано стопа наплате износила је 26,04%. Током прва четири месеца 2015. године, према стању на дан 02.11.2015. године, стопа наплате главног дуга износила је 20,17%, првог трошка 33,68%, камате 25,92%, укупно гледано стопа наплате у референтном периоду износила је 21,17%. То значи да је, када је реч о наплати потраживања према пословним корисницима, стопа наплате, након увођења равномерне расподеле пала за 5%.

Поред очигледног пада наплате примећује се и укупан раст трошкова поступка пред извршитељима, јер се извршитељи закључцима обраћају извршном повериоцу тражећи надокнаду трошкова за предузете поједине радње у поступку, а ради се о трошковима чија надокнада пре увођења равномерне расподеле није тражена. Све ово чини поступак реализације комуналних и сличних потраживања неефикасним, а услуге извршитеља несразмерно скупим у односу на резултат самог поступка.

6. ИЗИГРАВАЊЕ ПРИНЦИПА РАВНОМЕРНЕ РАСПОДЕЛЕ

Већ је напоменуто да је увођење равномерне расподеле извршних предмета који се односе на потраживања за извршене комуналне и сличне услуге засновано на недоследном и парцијалном приступу. Заштиту имовине јавних предузећа је требало спровести у свим извршним предметима, дакле не само у оним где се својство извршног повериоца за извршене комуналне и сличне услуге доказује веродостојном исправом, већ и у оним где се потраживања јавних предузећа доказују извршним исправама. И у извршним предметима у којима је потраживање повериоца утврђено извршном исправом постоји бојазан од злоупотребе приликом избора извршитеља од стране јавног предузећа.

Законодавац питање расподеле извршних предмета где су јавна предузећа извршни повериоци из извршних исправа није уредио и тиме је отворио простор за злоупотребе. На основу веродостојне исправе за извршене комуналне и сличне услуге може се покренути не само извршни поступак на основу извршне исправе, него и парнични поступак за издавање платног налога у складу са одредбама Закона о парничном поступку.¹²⁾ Предност има извршење на основу веродостојне исправе.

Ако се тужбени захтев односи на доспело потраживање у новцу, а то се потраживање доказује веродостојном исправом приложеном тужби у изворнику или овереном препису, суд ће, под условом да је приложен и доказ о урученој опомени за плаћање доспелог потраживања, да изда налог туженом да испуни тужбени захтев (платни налог). Као веродостојне исправе сматрају се нарочито: 1) јавне исправе; 2) приватне исправе на којима је потпис обвезника оверио орган надлежан за оверавање; 3) менице и чекови са протестом и повратним рачуном ако су они потребни за заснивање захтева; 4) изводи из оверених пословних књига; 5) фактуре; 6) исправе које по посебним прописима имају значај јавних исправа (чл. 455, ст. 2. ЗПП). Платни налог издаће суд иако тужилац у тужби није предложио издавање платног налога, а испуњени су сви услови за издавање платног налога (чл. 455, ст. 3. ЗПП). Ако на основу веродостојне исправе може да се тражи извршење у складу са законом којим се уређује извршење и обезбеђење, суд ће да изда платни налог само ако тужилац учини вероватним постојање правног интереса за издавање платног налога. Ако тужилац не учини

12) Закон о парничном поступку – ЗПП, *Службени гласник РС*, бр.72/2011, 49/2013–одлука УС, 74/2013, одлука УС, 55/2014.

вероватним постојање правног интереса за издавање платног налога, суд ће тужбу да одбаца (чл. 455, ст. 4. ЗПП).

Јавно комунално предузеће, односно привредно друштво или предузетник које врши комуналне услуге и има својство извршног повериоца у овом поступку, може, на основу веродостојне исправе (извода из пословних књига за пружене комуналне и сличне услуге) да поднесе предлог за извршење извршитељу којег одреди Комора извршитеља, али може и да поднесе тужбу парничном суду са предлогом за издавање платног налога. Да би парнични суд издао платни налог јавно комунално предузеће односи други пружалац комуналних услуга треба да докаже постојање посебног правног интереса за издавање платног налога. Тај правни интерес се може састојати у томе што извршни дужник нема имовину која може бити предмет извршења, па би у случају да се поднесе предлог за извршење дошло до обуставе извршења (чл. 76, ст. 1, т. 6 ЗИО). У случају да нема имовине извршног дужника која може бити предмет извршења извршни поверилац има интерес да парнични суд на основу веродостојне исправе за пружене комуналне и сличне услуге изда платни налог који ће након што постане правноснажан и извршан бити извршна исправа. На основу те извршне исправе извршни поверилац може поднети предлог за извршење након што сазна да је извршни дужник стекао имовину која може бити предмет извршења. Даља последица јесте то да јавно комунално предузеће, односно привредно друштво или предузетник које пружа комуналне услуге приликом подношења предлога за извршење на основу извршне исправе неће морати да се обраћа Комори извршитеља са захтевом за одређивање надлежног извршитеља. То је начин за изигравање принципа равномерне расподеле.

Након што је на основу веродостојне исправе за пружене комуналне и сличне услуге парнични суд издао правноснажан и извршан платни налог против извршног дужника, извршни поверилац је стекао извршну исправу, па се извршни поступак покреће у складу са општим законским одредбама којима се уређује извршење на основу извршне исправе. Приликом подношења предлога за извршење на основу извршне исправе не примењују се законске одредбе о равномерној расподели предмета преко Коморе извршитеља.

7. ЗАКЉУЧАК

Увођење принципа равномерне расподеле комуналних предмета је проблематично из више аспеката. Законодавац је настојао да спречи злоупотребу средстава јавних комуналних предузећа, па је прописао да се предмети за наплату комуналних и сличних услуга равномерно расподељују преко Коморе извршитеља. При томе, испуштене су из вида релевантне законске одредбе према којима пружаоци комуналних и сличних услуга могу бити и приватна предузећа и предузетници. Њима законодавац није смео да наметне обавезу избора извршитеља преко Коморе, јер се аргумент спречавања злоупотреба јавних средстава овде не може применити. С друге стране, поставља се питање колико је била искрена намера законодавца да спречи злоупотребу средстава јавних комуналних предузећа. Да је то била намера, законодавац је морао да принцип равномерне расподеле спроведе доследно у свим извршним предметима (дакле и на основу извршне и на основу веродостојне исправе) где се као извршни повериоци јављају јавна предузећа или јавна предузећа уопште. Такав приступ законодавац није имао. Управо због тога се принцип равномерне расподеле лако може изиграти. Уместо подношења предлога за извршење на основу веродостојне исправе за извршене комуналне и сличне услуге, јавно комунално предузеће може поднети тужбу са предлогом за издавање платног налога, исходovati правноснажан и извршан платни налог који је извршна исправа, а онда поднети предлог за извршење на основу извршне исправе, заобилазећи тиме и Комору извршитеља и принцип равномерне расподеле. Утицај равномерне расподеле комуналних предмета на развој извршитељске професије је разарајући. Сигурни да ће независно од тога колико су успешни у наплати ових потраживања извршитељи увек имати право на одређени број предмета, биће незаинтересовани да се ангажују у њиховој наплати. Истраживања која су спровела поједина предузећа пружаоци комуналних и сличних услуга, показала су, да су након увођења принципа равномерне расподеле извршитељи постали спорији у наплати потраживања, а њихове услуге скупле.

ЛИТЕРАТУРА

Књиге:

- Ђурђевић Дејан, *Јавнобележничка делатност*, Центар за издаваштво и информисање Правног факултета у Београду, Београд, 2014.
- Јакшић Александар, *Грађанско процесно право*, Центар за издаваштво и информисање Правног факултета у Београду, Београд, 2013.
- Јаневски Арсен, „Dejudicialization of enforcement function: comparative legal review“, *Civil Law Forum for South East Europe, Collection of studies and analyses, Third Regional Conference*, Tirana 2013, GIZ, Скопље, 2014, стр. 401–409.
- Кеча Ранко, *Грађанско процесно право*, Приручник за правосудни испит, Службени гласник, Београд, 2014.
- Поповић Драгољуб, *Европско право људских права*, Службени гласник, Београд, 2012.
- Привредни апелациони суд, *Двадесето саветовање судија привредних судова Републике Србије*, Златибор, 2012.
- Станковић Гордана, Боранијашевић Владимир, *Извршно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2012.
- Uitdehaag Jos *et al*, *Свеобухватна анализа система извршења у Србији*, GIZ, Београд, 2014.
- Uitdehaag Jos, Vincken Eric, *Civil enforcement in the Western Balkans*, BERP, Тирана, 2011.

Закони

- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.
- Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005, 7/2005 – испр. и *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 12/2010.
- Закон о извршењу и обезбеђењу – ЗИО, *Службени гласник РС*, бр. 31/2011, 99/2011 – др. закон, 109/2013 – одлука УС, 55/2014 и 139/2014.
- Закон о парничном поступку – ЗПП, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 49/2013 – одлука УС, 74/2013, одлука УС, 55/2014.
- Закон о комуналним делатностима – ЗКД, *Службени гласник РС*, бр. 88/11.

Предлози закона

- Предлог новог Закона о извршењу и обезбеђењу, сајт Скупштине Србије, http://www.parlament.gov.rs/акти/закони/у_процедури/46.html, 03.11.2015.

Судске одлуке

- Решење Уставног суда ГУз-782/2012 од 27. фебруара 2014. године.

Nikola Bodiroga

ON EQUAL DISTRIBUTION OF UTILITY CASES BETWEEN ENFORCEMENT AGENTS

Resume

The enforcement agents became operational on June 01, 2012. They have been delegated significant powers in enforcement procedure. Among enforcement cases within enforcement courts the largest percent were those related to the collection of claims for utilities and similar services. The intention of legislator was that all these cases should be transferred to enforcement agents. The enforcement agents became exclusively competent for both ordering and carrying out the enforcement for collection of claims for utilities and similar services. These cases became the main source of income for enforcement agents. During first 2,5 years the enforcement creditors (companies providing utilities and similar services) were free to choose enforcements agents that would be competent for collection of their claims.

In December 2014, Serbian Parliament passed the Amendments to the Law on Enforcement and Security that have changed the way of distribution of utility cases between enforcement agents. The enforcement creditors in these cases now have to send the motion to the Chamber of Enforcement Agents and the Chamber of Enforcement Agents has competence to distribute utility cases between enforcement agents equally among those enforcement agents that have territorial jurisdiction over enforcement debtor. The main goal for these changes was to secure fair and equal regional distribution of utility cases between all enforcement agents and to prevent abuses within public companies providing utilities and similar services.

The main focus of this paper was the tackle the rules on equal distribution of utility cases from several aspects. First of all, the legislator failed to take into account the relevant provisions of Law on utility services. According to the provisions of this Law utility services can be provided not only public companies, but also by private companies and entrepreneurs. In this way the principle of equal distribution of utility cases forces the private companies and other privately owned providers of utilities to distribute their cases to all enforcement agents equally, not taking into account the success rate of individual enforcement agents. The legislator cannot put such limitations on privately owned companies in order to secure the equal development of all enforcement agents.

If the principle of equal distribution should protect public property than this principle should apply to all enforcement cases (not just utility cases) where public companies have the position of enforcement creditor. The principle of equal distribution doesn't apply to other enforcement cases based on enforcement titles and authentic documents and abuses can still happen in these cases. Furthermore, the provisions of equal distribution of utility cases will have negative impact on professional development of enforcement agents. They now know that they have the right to certain number of utility cases, regardless of their success in collection of claims. According to the survey conducted by some companies providing utilities and similar services, the services of enforcement agents became slower and much expensive, after the principle of equal distribution has entered into force.

Key words: enforcement agents, claims for utilities and similar services, equal distribution, competition, efficiency

* Овај рад је примљен 23. новембра 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. децембра 2015. године.