

Надлежност јавног извршитеља

За одлучивање о предлогу за извршење на основу веродостојне исправе према извршном дужнику из члана 300. став 2-4. Закона о извршењу и обезбеђењу надлежан је јавни извршитељ.

Образложење

Након почетка примене Закона о изменама и допунама Закона извршењу и обезбеђењу („Службени гласник Републике Србије“, бр. 54/19) у поступању судова појавило се као спорно питање, да ли је за одлучивање о предлогу за извршење на основу веродостојне исправе према извршном дужнику из члана 300. ст. 2-4. Закона о извршењу и обезбеђењу (Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, директни и индиректни корисници буџетских средстава) надлежан суд или јавни извршитељ.

Питање је спорно јер законодавац није довољно прецизно уредио одредбу из члана 3 став 4 Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник Републике Србије“, бр. 106/15, 106/16 - аутентично тумачење, 113/17 - аутентично тумачење, 54/19 и 9/20 - аутентично тумачење), а додатну спорност производи и део одредбе из члана 300 став 7, али и члана 493 тачка 1 истог закона.

Одредбом члана 3 став 4 Закона о извршењу и обезбеђењу је прописано да о предлогу за извршење ради намирења новчаног потраживања према извршном дужнику из члана 300. ст. 2-4. овог закона, одлучује јавни извршитељ.

Делом одредбе члана 300 став 7 истог закона је прописано да о предлогу за извршење одлучује јавни извршитељ именован за подручје суда у поступку пред којим је настала извршна исправа.

Цитирана одредба из члана 3 став 4 Закона о извршењу и обезбеђењу налази се у делу првом закона - основним одредбама. Основне одредбе процесних закона између осталог увек уређују питања надлежности. Наслов члана 3 гласи: „покретање и вођење извршног поступка“ и треба истаћи да одредбе из става 2, 3 и 4 тог члана уређује (разграничава) надлежност суда и јавног извршитеља за одлучивање о предлогу за извршење. Ове одредбе су релевантне за одређивање у којим случајевима постоји надлежност суда, а у којим јавног извршитеља када је у питању одлучивање о предлогу за извршење.

Цитирани део одредбе из члана 300 став 7 Закона о извршењу и обезбеђењу налази се у делу трећем закона који је посвећен извршењу ради намирења новчаног потраживања, у глави петој - извршење на новчаним средствима на рачуну извршног дужника, а наслов члана 300 гласи: „додатна садржина предлога за извршење“. Одредбе из члана 300 првенствено (претежно) су релевантне у случају када се као средство извршења појављује пренос новчаних средстава са рачуна извршног дужника код банке, а извршни дужник је неко од лица из става 2 - 4 тог члана. Законодавац није доследно поштовао систематику норми када је нашао за сходно да у ставу 7 члана 300 пропише и

месну надлежност јавног извршитеља. Одмах треба приметити да је реч о норми која уређује месну надлежност јавног извршитеља у случају када је основ за дозволу извршења извршна исправа и када је средство извршења пренос новчаних средстава са рачуна извршног дужника код банке, а не о норми која уређује (разграничава) надлежност за одлучивање о предлогу за извршење суда и јавног извршитеља. Као што је наведено одредбе које уређују (разграничавају) надлежност суда и јавног извршитеља за одлучивање о предлогу за извршење су прописане у члану 3 став 2, 3 и 4 Закона о извршењу и обезбеђењу.

Одредбе члана 493 Закона о извршењу и обезбеђењу прописују која су најважнија овлашћења јавног извршитеља, тако што се на почетку одредби наводи: „јавни извршитељ пре свега“, а онда под тачком 1 назначавача да јавни извршитељ доноси решење о извршењу на основу веродостојне исправе ради намирења новчаног потраживања насталог из комуналних услуга и сродних делатности. Ова норма такође није релевантна да би се на основу ње дао одговор на спорно питање. Ово из разлога јер се у њој наводе само поједина најважнија овлашћења на шта упућује израз „пре свега“, као и одредница из тачке 7 наведеног члана која гласи да „јавни извршитељ обавља и друге послове прописане овим или другим законом (треба приметити да израз „послови“ који користи законодавац није адекватан, пре свега наслову одредби члана 493 који говори о најважнијим овлашћењима, а не пословима). Осим наведеног у поменутој норми се не наводи да је јавни извршитељ овлашћен (надлежан) да одлучује о предлогу за извршење на основу извршне исправе ради намирења новчаног потраживања насталог из комуналних услуга и сродних делатности, нити за одлучивање о предлогу за извршење ради намирења новчаног потраживања према извршном дужнику из члана 300 став 2-4. Законодавац је очигледно хтео да нагласи и прида посебан значај овлашћењу јавног извршитеља да он доноси решење о извршењу на основу веродостојне исправе ради намирења новчаног потраживања насталог из комуналних услуга и сродних делатности, али тиме се не дерогира прописано у одредбама члана 3 став 2, 3 и 4 Закона о извршењу и обезбеђењу.

Када је прописано да о предлогу за извршење ради намирења новчаног потраживања према извршном дужнику из члана 300 став 2-4 Закона о извршењу и обезбеђењу одлучује јавни извршитељ, онда је надлежност јавног извршитеља успостављена према субјективном критеријуму и то према својству извршног дужника и објективном, према врсти потраживања које се жели остварити подношењем предлога, а то је новчано потраживање. Законодавац није одредио да основ за извршење може бити само извршна исправа, него је одредио да је реч о предлогу за извршење ради намирења новчаног потраживања. На основу веродостојне исправе остварује се само новчано потраживање, али надлежност јавног извршитеља постоји само према извршном дужнику из члана 300 став 2 - 4.

Према члану 3 став 2 Закона о извршењу и обезбеђењу, о предлогу за извршење на основу извршне или веродостојне исправе и предлогу за обезбеђење одлучује суд. Ово је основно правило. Суд је тај који првенствено и у највећем броју случајева одлучује о предлогу за извршење.

Према члану 3 став 3 истог закона, о предлогу за извршење на основу извршне или веродостојне исправе ради намирења новчаног потраживања насталог из комуналних услуга и сродних делатности одлучује јавни извршитељ. Ово је изузетак од основног правила и успостављена је надлежност јавног извршитеља према објективном критеријуму који је додатно прецизиран у погледу основа из ког потиче новчано потраживање, а није битно својство извршног дужника. Јавни извршитељ је надлежан да одлучује о предлогу за извршење ради намирења новчаног потраживања и то насталог из комуналних услуга и сродних делатности, а основ за дозволу извршења је и извршна и веродостојна исправа.

У поменутом ставу 4 члана 3 Закона о извршењу и обезбеђењу, што је додатни изузетак од правила из члана 3 став 2, законодавац више не наводи шта може бити основ за дозволу извршења, али осим објективног критеријума (новчано потраживање, без прецизирања из ког основа потиче) уводи се субјективни критеријум - својство извршног дужника (само лица из члана 300).

Како одредба из члана 300 став 7 Закона о извршењу и обезбеђењу уређује месну надлежност јавног извршитеља само када је у питању извршна исправа и када је средство извршења пренос новчаних средстава са рачуна извршног дужника код банке, онда логично произилази да у свим осталим случајевима, а то се првенствено односи на веродостојну исправу важе друга правила о месној надлежности јавног извршитеља. Тада се месна надлежност цени према правилима из члана 7 Закона о извршењу и обезбеђењу, према пребивалишту или боравишту, односно седишту извршног дужника, али и према средству извршења у зависности које је назначено у предлогу (може бити и искључива, нпр. код извршења на непокретности).

Додатно питање које се поставља јесте поступање по правном леку против решења о извршењу које је донео јавни извршитељ.

Битно је приметити следеће: У члану 300 став 9 Закона о извршењу и обезбеђењу законодавац (опет не поштујући систематику норми) прописује да о правном леку против решења о извршењу одлучује стварно надлежни суд за чије подручје је именован јавни извршитељ који је донео решење о извршењу. Очигледно не случајно, говори се о правном леку, не о врсти правног лека - жалби иако се у ставу 7 члана 300 помиње извршна исправа (али у контексту месне надлежности). Такође, не случајно говори се о стварно надлежном суду, не о другостепеном, као у одредби члана 400 став 2 Закона о извршењу и обезбеђењу. Члан 400 иначе регулише извршење на основу извршне исправе ради намирења новчаног потраживања из комуналних и сродних услуга. Имајући наведено у виду очигледно је да је законодавац употребљавајући реч правни лек имао у виду и жалбу и приговор (за одлучивање о приговору надлежно је веће првостепеног суда) као правне лекове у извршном поступку, а што даље води закључку да је прописујући одредбу члана 3 став 4 Закона о извршењу и обезбеђењу имао у виду као основ предлога за извршење и извршну и веродостојну исправу с обзиром да се решења о извршењу на основу извршне и веродостојне исправе побијају различитим правном лековима.

Даљи поступак по правном леку против решења о извршењу спроводи се у складу са одредбама члана 73-81 Закона о извршењу и обезбеђењу када је у питању извршна исправа, односно у складу са одредбама члана 85-90 истог закона када је у питању веродостојна исправа.

Осим свега наведеног за правилан одговор на спорно питање не треба занемарити интенцију законодавца да сваком изменом закона проширује овлашћења и тиме надлежност јавних извршитеља чиме се растерећују судови.

(Правно схватање усвојено на седници Одељења за привредне спорове одржаној дана 13.04.2021. године, Билтен судске праксе привредних судова бр. 4/2020)