



# IZVEŠTAJ O POSTOJEĆEM STANJU U OBLASTI IZVRŠENJA U KOMUNALNIM PREDMETIMA U GRADU PANČEVU



**USAID**  
OD AMERIČKOG NARODA



---

## I. Uvodne napomene

U sklopu aktivnosti projekta „Podizanje nivoa razumevanja građana o njihovim pravima i obavezama u izvršnom postupku na lokalnom nivou”<sup>1</sup>, koji ima za cilj širenje znanja i dobrih praksi u izvršnim postupcima u komunalnim predmetima, podizanje svesti građana o njihovim pravima i obavezama u izvršnom postupku po ovim pitanjima, kao i unapređenje komunikacije i uzajamne saradnje između ključnih aktera, odnosno na relaciji jedinica lokalne samouprave – komunalna preduzeća – javni izvršitelji – građani, pripremljen je ovaj izveštaj o proceni postojećeg stanja u ovoj oblasti. Projekat se realizuje u tri grada, u Kragujevcu, Pančevu i Kraljevu. Pored navedenih ciljnih grupa projekta, na prvom mestu građana, zatim predstavnika lokalne samouprave nadležnih za pitanja komunalnih usluga, javnih komunalnih preduzeća u ovim gradovima, kao i javnih izvršitelja sa sedištem na području tih gradova, u aktivnosti projekta su uključene i organizacije za zaštitu potrošača i druge relevantne organizacije civilnog društva koje deluju u oblastima kvaliteta pojedinih komunalnih usluga, zaštite prava i pravne pomoći građanima, zaštite određenih ranjivih društvenih grupa, i druge koje mogu da doprinesu ciljevima projekta.

U nastavku ovog izveštaja je izložena procena postojećeg stanja u oblasti izvršenja radi namirenja novčanih potraživanja nastalih iz komunalnih i srodnih usluga, kao i problema vezanih za način i uslove pružanja komunalnih usluga koji utiču na izvršenja u gradu Pančevu, prevashodno na osnovu diskusije predstavnika ključnih aktera u okviru okruglih stolova organizovanih u sklopu projekta.

## II. Opšti podaci o gradu Pančevu i komunalnim preduzećima

Grad Pančevo se nalazi na jugu Banata, na području Autonomne pokrajine Vojvodine, i predstavlja administrativni centar Južnobanatskog okruga. Grad se prostire na 756 km<sup>2</sup>. Prema podacima iz 2011. godine, grad Pančevo ima 122.916 stanovnika, i sa 163 stanovnika na km<sup>2</sup> spada u gusto naseljene jedinice lokalne samouprave.<sup>2</sup> Gradsko stanovništvo čini 61,75%, odnosno 76.203, dok ruralno čini 38,25% (47.211). Ukupan broj domaćinstava na području grada je 43.144, od kojih 33.122 spadaju u urbana domaćinstva.

Organi grada Pančeva su Skupština grada Pančeva, gradonačelnik, Gradsko veće i Gradska uprava. Razučenu gradsku upravu čini 16 osnovnih organizacionih jedinica. Za poslove iz oblasti komunalnih usluga, osnovna nadležnost pripada Sekretarijatu za urbanizam, građevinske i stambeno-komunalne poslove.

---

<sup>1</sup> Projekat sprovodi Centar za evropske politike iz Beograda, uz podršku USAID-ovog Projekta Vladavine prava

<sup>2</sup> Republički Zavod za statistiku, Opštine i regioni u Srbiji 2013.

---

U okviru gradske uprave, od 2008. godine funkcioniše Gradski uslužni centar Pančeva, kojim je omogućeno građanima i pravnim licima da svoje potrebe ostvaruju na kvalitetniji, efikasniji i savremeniji način.

U pogledu pokrivenosti komunalnom mrežom, prema podacima iz 2014. godine, 94,58% domaćinstava je pokriveno vodovodskom mrežom, 54,80% javnom kanalizacijom, 99,46% je priključeno na elektrodistributivnu mrežu, 48,84% je pokriveno daljinskim i etažnim grejanjem, a 14,4% ima individualne priključke na gasovod<sup>3</sup>.

Najznačajnija komunalna preduzeća u gradu Pančevu su:

**1. JKP "Higijena", Cara Lazara 57, tel : +381 13 327 000; mail: [kontakt@jkphigijena.co.rs](mailto:kontakt@jkphigijena.co.rs); [www.jkphigijena.rs](http://www.jkphigijena.rs)**

Usluge sakupljanja, transporta i deponovanja komunalnog otpada, za potrebe fizičkih i pravnih lica na području Pančeva, obavlja JKP „Higijena“ Pančevo. JKP „Higijena“ pruža fizičkim i pravnim licima i vanredne usluge čišćenja, sakupljanja, transporta i deponovanja komunalnog otpada, na osnovu posebnih ugovora. Pored toga, preduzeće pruža i usluge odvoženja građevinskog otpada, odlaganja na deponiju inertnog otpada, a kao i otpada animalnog porekla. „Pančevačka JKP Higijena odnosi smeće sa 460 lokacija u gradu i iz naseljenih mesta Dolovo i Starčevo. O obimu posla koji svedoči podatak da se iz 30.000 domaćinstava, kao i od privrednih subjekata dnevno sakupi i odveze čak 150 tona komunalnog otpada<sup>4</sup>.

**2. JKP "Zelenilo", Dimitrija Tucovića 7a, tel: +381 13 347-147; mail: [office@jkpzelenilo.co.rs](mailto:office@jkpzelenilo.co.rs); [www.jkpzelenilo.co.rs](http://www.jkpzelenilo.co.rs)**

JKP „Zelenilo“ je osnovano prvenstveno radi efikasnijeg pružanja usluga održavanja javnih zelenih površina kao infrastrukturnog elementa urbane sredine. Osnovne delatnosti preduzeća su održavanje i izgradnja javnih zelenih površina, proizvodnja sadnog materijala, pružanje pogrebnih usluga, pružanje pijačnih usluga. Preduzeće čine četiri radne jedinice: Zajedničke službe, Gradsko zelenilo, Pijace i Groblja.

**3. JKP "Vodovod i kanalizacija", Oslobođenja 15, tel: +381 13 341 161; mail: [vodovod@panet.co.rs](mailto:vodovod@panet.co.rs); [www.vodovodpa.rs](http://www.vodovodpa.rs)**

Javno komunalno preduzeće „Vodovod i kanalizacija“ bavi se prikupljanjem sirove vode, preradom, distribucijom pijaće vode i održavanjem vodovodne mreže grada, prikupljanjem

---

<sup>3</sup> Profil grada Pančeva, Sekretarijat za privredu i ekonomski razvoj, april 2014.

<sup>4</sup> RTV Pančevo, <https://rtvpancevo.rs/2019/08/20/higijena-kupila-novih-300-kontejnera-krece-u-sredjivanje-i-uklanjanje-divljih-deponija/>

---

otpadnih voda i održavanjem kanalizacionog sistema. Grad Pančevo je zajedno sa Starčevom, Omoljicom, Banatskim Brestovcem i Ivanovom pokriven sa oko 310 km vodovodne mreže, na koju je priključeno 31.000 domaćinstava, odnosno 98.000 stanovnika.

Pančevo ima izgrađen separatan sistem kanisanja vode i to za otpadnu i atmosfersku vodu. Kanalizacioni sistem otpadnih voda, koji je ukupne dužine 205 km, ima priključeno preko 10.000 objekata, odnosno 85% stanovništva. Kanalizacioni sistem atmosferskih voda dužine 45 km obuhvata 45% gradskih ulica.

**4. JKP "Grejanje" Cara Dušana 7, tel: +381 13 315 400; mail: [office@grejanje-pancevo.co.rs](mailto:office@grejanje-pancevo.co.rs); [www.grejanje-pancevo.co.rs](http://www.grejanje-pancevo.co.rs)**

Osnovna delatnost JKP "Grejanje" Pančevo je proizvodnja i snabdevanje parom i toplom vodom za potrebe zagrevanja stambenog i poslovnog prostora. Pored toga, JKP "Grejanje" obavlja i dimničarske usluge. Ukupan toplotni konzum Preduzeća je 96 MW. Toplana Kotež ima instalisanu snagu 53,3 MW, a toplana Sodara 26,5 MW, koje se snabdevaju prirodnim gasom. Pored ova dva toplotna izvora, postoje još tri objekta: u Jastrebačkoj ulici br. 8, instalisane snage 1 MW, u Ulici Svetog Save br. 89, snage 0,28 MW i u Sinđelićevoj ulici br. 23, snage 0,814 MW.

JKP „Grejanje“ toplotnom energijom snabdeva oko 11.500 korisnika iz kategorije stambenog prostora i oko 400 kupaca iz kategorije poslovnog prostora. Toplotnom energijom iz daljinskog sistema grejanja se snabdeva oko 47% domaćinstava u gradu.

**5. „Pantransport” d.o.o., Vojvode Radomira Putnika 33, tel: 0132518570.**

Uslugu javnog prevoza u gradskom i međumesnom prevozu u Pančevu od 15. juna 2020. godine preuzelo je novoosnovano preduzeće "Pantransport", nakon što je prestalo da postoji preduzeće JKP „Autotransport“ Pančevo. Novo preduzeće formirano je u okviru javno-privatnog partnerstva u oblasti javnog prevoza između konzorcijuma domaćih prevoznika i Grada Pančeva.

**6. JP "Gradska stambena agencija", Njegoševa 1a, tel: 013-304-932; mail: [osa@3dnet.rs](mailto:osa@3dnet.rs); <http://www.gsapancevo.rs/>**

Preduzeće je formirano kao pravni sledbenik JP "Opštinska stambena agencija", a radi sprovođenja gradske stambene politike, upravljanja i održavanja javnog, rentalnog, socijalnog stambenog fonda kao i obavljanje poslova etažnog održavanja i otkupa stanova u društvenom

---

vlasništvu. U delu etažnog održavanja redovno održava 370 stambenih zgrada sa kojima je sklopljen ugovor, kao i sprovodi intervencije po zahtevu skupština stanara.<sup>5</sup>

### III. Podaci o javnim izvršiteljima na području grada

Javni izvršitelji sa sedištem na području grada Pančeva su:

1. Biljana Đerić, Svetog Save 26a/3
2. Valentina Sekulić, ul. Karađorđeva 15, sprat 3, stan 15
3. Vladimir Trifunović, ul. Braće Jovanovića 24
4. Goran Škero, Nikole Tesle 15, lokal 3
5. Dalibor Lazić, Svetog Save 23a
6. Milica Vujičić, Ulica Svetog Save br.26/1
7. Milica Đurović (prethodno Džaković Bojić), Zmaj Jove Jovanovića 12
8. Sandra Kutlača, ul. Maksima Gorkog br. 2
9. Filip Stanković, Stevana Šupljikca 99

Prema poslednjim raspoloživim detaljnim podacima o poslovanju javnih izvršitelja, navedeni javni izvršitelji sa sedištem u Pančevu su na godišnjem nivou imali ukupno 4.533 okončanih izvršnih predmeta, od kojih su 3.565 predmeta izvršenja na osnovu verodostojne isprave radi namirenja potraživanja nastalog iz komunalnih usluga i srodnih delatnosti, od kojih je 2.136 okončan prinudnom naplatom (59%)<sup>6</sup>. Ukupan iznos glavnice potraživanja iz ovih predmeta u tom periodu je bio 8,3 milijardi dinara, a kamate su ukupno iznosile dodatnih 38% glavnice. Obračunati troškovi postupka pred javnim izvršiteljem su u ovim predmetima iznosili 14,4% iznosa glavnice, u ukupnom iznosu od 118 miliona dinara, od kojih je naplaćeno 15,9%. U istom periodu je u izvršenjima iz komunalnih i srodnih predmeta na području Višeg suda Pančevo ukupno ostvarena prinudna naplata 90.820.696 dinara.

### IV. Ocena stanja u oblasti izvršenja u komunalnim predmetima u Pančevu

Položaj dužnika u izvršnom postupku nije nepoznanica velikom broju građana Srbije, posebno onima koji žive u velikim gradovima, imajući u vidu učestalost pojave prinudnog izvršenja potraživanja iz oblasti komunalnih usluga. To je i najčešće situacija u kojoj se građani susreću sa javnim izvršiteljem, odnosno prinudnom naplatom po osnovu duga za komunalne usluge preko tzv. objedinjene naplate, a za usluge daljinskog grejanja, isporuke vode za piće i odvođenje otpadnih voda, odnošenje i deponovanje komunalnog otpada, električne energije za zajedničku potrošnju stambenih zgrada, zatim usluge javnog parkinga, ili srodnih usluga, kao što su

---

<sup>5</sup> Izveštaj o stepenu usklađenosti planiranih i realizovanih aktivnosti iz programa poslovanja za 2018. godinu JP „GSA“

<sup>6</sup> Godišnji izveštaj o poslovanju javnih izvršitelja za 2016. godinu, <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/19604/izvestaji-o-poslovanju-javnih-izvršitelja.php>

---

telekomunikacione. Struktura i način naplate komunalnih usluga je nadležnost lokalne samouprave, koja svojim propisima i aktima uređuje način i uslove obavljanja komunalnih delatnosti na svom području, osniva javna komunalna preduzeća radi obavljanja tih delatnosti, kao i po potrebi, radi objedinjene naplate cene tih usluga prema krajnjim korisnicima.<sup>7</sup> Grad Pančevo ne predstavlja izuzetak u odnosu na druge gradove u pogledu ključnih pitanja koja se javljaju u ovoj oblasti, osim što nema organizovan sistem objedinjene naplate lokalnih komunalnih usluga, za razliku od pojedinih većih gradova.

Pokretanje izvršnog postupka kao posledica neredovnog plaćanja komunalnih usluga je najčešći slučaj izvršenja u praksi: prema poslednjim raspoloživim podacima, komunalni predmeti čine čak 62% od ukupnog broja predmeta primljenih u rad u toj godini.<sup>8</sup> Prema tome, prinudna naplata u komunalnim predmetima istovremeno opterećuje građane, pružaoce komunalnih usluga koji su prinuđeni da tim putem namiruju svoja potraživanja, ali po svom obimu značajno opterećuju i rad javnih izvršitelja. U ovim postupcima se javljaju i specifična pitanja, naročito vezana za pitanje mogućnosti uspešne zaštite prava i interesa građana koji su u ulozi izvršnih dužnika.

Radi razmatranja problema sa kojima se suočavaju građani, kao dužnici u izvršnom postupku koji se sprovodi radi namirenja potraživanja iz komunalnih usluga, ali i toka i realizacije naplate posmatrano iz ugla javnih komunalnih preduzeća, kao izvršnih poverilaca u tim postupcima u gradu Pančevu i samih javnih izvršitelja, u sklopu aktivnosti projekta „Podizanje nivoa razumevanja građana o njihovim pravima i obavezama u izvršnom postupku na lokalnom nivou”, organizovani su okrugli stolovi na kojima su uzeli učešće predstavnici zainteresovanih strana, lokalne samouprave, javnih izvršitelja i potrošačkih i drugih organizacija civilnog društva, kao i građani sa neposrednim iskustvima iz izvršnog postupka<sup>9</sup>.

Tokom diskusije na ovim okruglim stolovima, prisutni predstavnici potrošačkih organizacija su istakli da za sada nemaju značajnije primedbe na praksu javnih izvršitelja sa područja Višeg suda u Pančevu, odnosno da nisu uočene bitne manjkavosti u njihovom postupanju ili drugo narušavanje prava i interesa potrošača, a to su građani koji se u tim postupcima pojavljuju kao izvršni dužnici. S druge strane, javni izvršitelji su izneli svoje zadovoljstvo takvom ocenom, posebno što dolazi od potrošačkih organizacija koje po prirodi svoje delatnosti kritikuju rad javnih izvršitelja.

Problem koji se javlja, jeste pre svega da građani nisu u dovoljnoj meri upoznati sa pravilima izvršnog postupka, pa su često zatečeni brzinom prinudne naplate, ali i sadržinom računa koji se naplaćuje na taj način. Konkretno, rešenje o izvršenju na osnovu verodostojne isprave u komunalnim predmetima donosi neposredno javni izvršitelj, a ne sud, i to na osnovu izvoda iz poslovnih knjiga izvršnog poverioca. Zakon je priznao svojstvo verodostojne isprave ovom dokumentu, koji praktično podrazumeva prikaz stanja dugova korisnika komunalnih usluga, onako kako se vodi prema podacima iz knjigovodstva pružaoca tih usluga, odnosno komunalnog

---

<sup>7</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS“, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon i 47/2018), čl. 20. st. 1. tač. 2) i čl. 7. st. 1.

<sup>8</sup> Podaci iz godišnjih izveštaja o radu javnih izvršitelja za 2019. godinu, <https://www.komoraizvršitelja.rs/>

<sup>9</sup> Okrugli stolovi su organizovani putem online diskusije 22.07.2020. i u Pančevu 29.10.2020.

---

preduzeća koje podnosi predlog za donošenje rešenja o izvršenju. Na taj način je Zakon pružio povlasticu komunalnim preduzećima, jer se na osnovu takvog izvoda ne može pokrenuti izvršni postupak u drugim slučajevima, već samo za potraživanja iz komunalnih i srodnih usluga (kao što su npr. telekomunikacione usluge). Na ovo zakonsko rešenje se nadovezuje primena načela formalnog legaliteta, koja predviđa da je javni izvršitelj vezan verodostojnom ispravom na osnovu koje se donosi rešenje, da ne može da zadire u njenu sadržinu, već da ispituje samo formalnu ispravnost isprave i predloga za donošenje rešenja o izvršenju. Prema tome, kada se ova situacija dovede u vezi sa приметно većom brzinom u postupanju i odlučivanju javnog izvršitelja, u odnosu na sud, dobije se rezultat da su građani iznenađeni i bez mogućnosti pobijanja tačnosti sadržine mesečnih računa ili obračuna dugova za koje se sprovodi izvršenje.

S tim u vezi, uočeno je da građani, kao korisnici komunalnih usluga, ne podnose blagovremeno reklamacije za slučaj nepravilnosti pružene komunalne usluge, pogrešne sadržine mesečnog računa, pogrešnog obračuna dugovanja ili netačnog knjiženja uplata kod pružaoca usluga, kao i drugih situacija koje zahtevaju da se korisnik usluge neposredno obrati pružaocu, kako bi se ove nepravilnosti ili greške ispravile pre eventualnog podnošenja predloga za izvršenje. Osnovni uzrok pokretanja postupka izvršenja je neredovno plaćanje usluga, ali kad se jave problemi koji se odnose na sadržinu i kvalitet pružene usluge, obračun ili evidenciju plaćanja, ili druga pitanja koja prevazilaze jednostavnu jednačinu zbir mesečnih dugovanja – zbir uplata, rešavanje tih problema je izuzetno otežano u samom izvršenju. Iz tih razloga, kako to savetuju potrošačke organizacije, potrebno je da građani reaguju čim uoče manjkavosti ili nepravilnosti sa pružanjem usluge ili obračunom naknade i naplate, a ne da čekaju rešenje o izvršenju.

Pored toga, prema navodima javnih izvršitelja, dostava rešenja i drugih pismena u izvršnom postupku je još uvek najveći problem se kojim se suočavaju u praksi izvršenja u komunalnim predmetima. U novije vreme je stanje na ovom planu poboljšano, jer su javni izvršitelji dobili pristup bazama podataka o prijavljenim adresama svih građana, preko pravosudnog informacionog sistema, koji je omogućio pristup podacima u realnom vremenu, proveru prebivališta izvršnog dužnika i u toj situaciji uredniju dostavu. Međutim, s druge strane, pojedini građani još uvek izbegavaju ili odbijaju prijem pismena. Određeni problemi u dostavi se još uvek javljaju i kod Pošte Srbije, s obzirom da su dosta opterećeni poslom.

U diskusiji na okruglim stolovima je ukazano i na pitanje opomene pred utuženje, koja je prema ranijim pravilima izvršnog postupka, do 2015. godine, bila obavezna pre podnošenja predloga za donošenje rešenja o izvršenju. Ukidanje takve obaveze je rezultiralo da građani često nisu ni upoznati sa postojanjem dugovanja ili da ne mogu da sagledaju iz redovnih mesečnih računa da stavka zaostalih neplaćenih dugovanja zapravo predstavlja iznos za koji će u nekom momentu, pre nastupanja zastarelosti, biti pokrenuto izvršenje. Međutim, ukazano je da postoji mogućnost da takva obaveza bude predviđena lokalnim propisima koji uređuju uslove pružanja pojedinih komunalnih usluga. Pored toga, postoji mogućnost da komunalno preduzeće samostalno ustanovi takvu dobru praksu, kojom bi se pre podnošenja predloga za izvršenje obavestavao korisnik usluge o iznosu duga i mogućnosti i uslovima plaćanja.

Specifičnost grada Pančeva u oblasti komunalnih usluga je da nema sistem objedinjene naplate, već da svako komunalno preduzeće samostalno i neposredno vrši naplatu svojih komunalnih

---

usluga, uključujući pokretanje postupaka prinudne naplate. U praksi, međutim, u ulozi izvršnog poverioca se najčešće nalazi JKP „Grejanje“, iako ima relativno veliki procenat naplate svojih potraživanja (oko 96% planiranih sredstava, prema podacima za 2017. godinu)<sup>10</sup>. U ovim predmetima je karakteristična situacija da se u pojedinim slučajevima sprovodi postupak prinudne naplate protiv lica koja u dužem vremenskom periodu ne koriste usluge daljinskog grejanja, odnosno koja su isključena sa daljinskog grejanja od strane toplane. S tim u vezi je istaknut slučaj građanke J.M., koja je učestvovala u diskusiji i koja više od jedne decenije vodi veći broj sporova sa „Grejanjem“ povodom obaveze plaćanja usluge, iako je isključena sa mreže. Problematična regulativa, kako na zakonskom tako i na lokalnom nivou, predstavlja „okidač“ sporova, uključujući postupku koji su inicirani u izvršnom postupku, u ovakvim slučajevima. Konkretno, predstavnik potrošačke organizacije „Efektiva“ konstatuje da odluka grada Pančeva i pravilnik JKP „Grejanje“ nameću kupcu-potrošaču niz nepravičnih, diskriminatorskih, a u svakom slučaju teško ispunjivih uslova za isključenje od kojih su neki nezakoniti a neki skopčani sa visokim troškovima na strani potrošača. Pored toga, ne ostavlja mogućnost potpunog oslobađanja obaveze plaćanja fiksnog dela cene za uslugu koju više ne prima. Uredba vlade Srbije o metodologiji za određivanje snabdevanje krajnjeg kupca toplotnom energijom, takođe je nejasna i nije naklonjena interesima potrošača, jer omogućava praksu naplate fiksnog dela cene i kad se usluga ne prima i kad je raskinut ugovorni odnos sa pružocem usluga daljinskog grejanja. Bez rasvetljavanja tog dela priče ne mogu se pravilno sagledati sudske odluke koje nanose veliku štetu potrošačima grejanja u Pančevu, kao i drugim delovima Srbije, a koje je teško sagledavati samo kroz prizmu pogrešne primene materijalnog prava.

Povodom pitanja pravne prirode “fiksne naknade”, prakse JKP “Grejanje” Pančevo u vezi s tim, kao i sudske prakse koja je nastala iz sporova sa građanima-potrošačima u vezi sa uslugama grejanja, izrađena je posebna studija slučaja, u sklopu šireg istraživanja primene propisa o zaštiti potrošača u kontekstu komunalnih usluga, odnosno usluga od opšteg ekonomskog interesa, kako ih definiše Zakon o zaštiti potrošača, u kojoj je analizirana sudska praksa Osnovnog suda u Pančevu u periodu 2010. do 2020. godine<sup>11</sup>. Zaključak koji se može izvesti jeste da ne postoji spremnost pružaoca usluga da pronađe rešenje koje je primenljivo i koje štiti interese građana, s jedne strane, i nesnalaženje suda u šumi često kontradiktornih pravila obligacionog prava, potrošačkog prava, propisa iz oblasti energetike i komunalnih delatnosti, gradskih odluka koje uređuju uslove pružanja usluge daljinskog grejanja, akata koje donosi pružalac usluge i na kraju, pojedinačnih korisničkih ugovora, s druge strane.

Posebna pažnja u diskusiji je posvećena pitanju korišćenja usluga advokata od strane komunalnih preduzeća, prilikom pokretanja i vođenja postupka izvršenja, ali i prilikom eventualne izrade opomene pred utuženje. Stav javnih izvršitelja je da se ne može zabraniti da komunalna preduzeća, kao poverioci koriste advokatske usluge, i da se one svakako obračunavaju u skladu sa Advokatskom tarifom i potom uračunavaju u troškove izvršnog postupka, koji se naplaćuju na

---

<sup>10</sup> Podaci o poslovanju JKP „Grejanje“, <http://www.grejanje-pancevo.co.rs/wp/о-нама/финансијски-извештаји/>

<sup>11</sup> J. Ristić, „Nevidljivi zakon - neprimenjivanje propisa o zaštiti potrošača usluga od opšteg ekonomskog interesa na sudovima u Beogradu i Pančevu“, Udruženje „Efektiva“, 2020.; dostupno na: <http://efektiva.rs/aktuelnosti-efektiva/potrosaci-aktuelnosti/knjiga-nevidljivi-zakon-online-za-skidanje/>



---

teret dužnika. S druge strane, predstavnici potrošačkih organizacija su skrenuli pažnju na negativne posledice takve prakse, koja ima elemente nepoštene poslovne prakse prema propisima o zaštiti potrošača. U praksi se javlja situacija da JKP redovno podnose veliki broj tipiziranih predloga, sa faksimilom advokatske kancelarije koja navodno sastavlja taj dokument i koja ga tarifira u skladu sa Advokatskom tarifom, iako postoje okolnosti koje ukazuju da je sastavljanje ove isprave u celini izvršeno u samom JKP koje se javlja kao poverilac, a da je svakako moguće da te poslove u potpunosti obavlja služba za naplatu tog JKP. Uvažavajući formalnu mogućnost „angažovanja“ advokata za ove poslove, predstavnici potrošačkih organizacija apeluju na komunalna preduzeća da izbegavaju takvu praksu, jer je suvišna i stvara nepotrebni trošak koji se prevaljuje na dužnika, odnosno na građane kao korisnike komunalne usluge.

U vezi sa pitanjem troškova izvršnog postupka, javlja se problem tzv. predatorskog izvršenja, kada se pokreću postupci radi naplate bagatelnih iznosa duga, po svemu sudeći radi kreiranja troškova koji se plaćaju za usluge advokata. U diskusiji su navedeni primeri takve prakse Gradske stambene agencije Pančevo, koja pruža usluge održavanja stambenih zgrada, kada se pokreće postupak za dug od npr. 1.200 dinara na godišnjem nivou. Konstatovano je da, s jedne strane, komunalna preduzeća nemaju ovlašćenje da otpisuju dugove pojedinim korisnicima, bez obzira na njihov iznos, i da su pritisnuti kratkim rokom zastarelosti od godinu dana. S druge strane, ovo je pitanje koje bi mogla da razmotri gradska uprava, i da predloži neka moguća rešenja kojima bi se sprečila praksa pokretanja izvršenja za bagatelne iznose dugova, kojima se samo stvaraju višestruko veći troškovi izvršenja u odnosu iznos glavnog duga, a stvarni finansijski efekat za poverioca je zanemarljiv.

Predstavnici USAID projekta su ukazali na nedavne izmene Zakona o izvršenju i obezbeđenju, u pogledu uvođenja mehanizma dobrovoljnog namirenja. Komunalno preduzeće može, ali nije obavezno, javnom izvršitelju da podnese predlog za dobrovoljno namirenje novčanog potraživanja, pre pokretanja postupka izvršenja. Na osnovu tog predloga javni izvršitelj će pozvati dužnika da dobrovoljno plati dug i informisaće o pogodnostima koje se na taj način stiču. Postupak dobrovoljnog namirenja traje najduže 60 dana i u tom roku je neophodno postići sporazum sa poveriocem ili dobrovoljno izmiriti dugovanje. Izvršitelj se u ovom postupku pojavljuje kao svojevrsni medijator, i to pre formalnog pokretanja postupka izvršenja. Prednost je što su troškovi ovog postupka značajno manji, zakonski je ograničen na 60 dana tokom kojih se poverilac i dužnik, uz posredovanje izvršitelja, mogu postići dogovor ili čak modifikovati raspraviti pojedina pitanja u vezi sadržine potraživanja koja ne mogu naknadno, u samom izvršnom postupku. Povodom ovog pitanja, konstatovano je da u Pančevu, za sada, nije bilo slučajeva pokretanja ove procedure, jer to zavisi od samih komunalnih preduzeća, a ona za sada ili nisu dovoljno zainteresovana, ili nisu dovoljno informisana.

Kao jedan od problema koji se javljaju u praksi, jeste pitanje zaštite prava i interesa trećih lica. U diskusiji su navedeni slučajevi da se prilikom sprovođenja izvršenja putem popisa i prodaje stvari, popisuju stvari koje ne pripadaju dužniku, kao što je situacija kod zakupa stana. Ovde se javlja problem na zakonskom planu, jer postoji prezumpcija da su stvari koje su zatečene na licu mesta, tamo gde je prijava prebivališta dužnika, njegove. Postoji mogućnost da stvarni vlasnik, u ulozi „trećeg lica“ podnese prigovor, ali istovremeno mora da dokazuje svoje vlasništvo, što je u praksi

---

izuzetno teško, jer građani retko čuvaju račune ili druge dokaze o pribavljanju pokretnih stvari. Traži se, potpuno neopravdano, dokazivanje svojine, umesto da se traži da se to učini verovatnim, kao što je slučaj kod donošenja rešenja o izvršenju. Istovremeno, takva zakonska norma je i opomena zakupodavcima, ali i građanima koji dozvoljavaju da se neka treća lica formalno prijave na njihovoj adresi, da možda nikad stvarno tu ne borave, a javlja se mogućnost da poverilac usmeri predlog za izvršenje prema imovini na adresi zvanično prijavljenog prebivališta. Konstatovano je da je potrebna povećana pažnja kod davanja saglasnosti za prijavljivanje prebivališta, ali i poboljšanje položaja trećih lica u samom izvršnom postupku, naročito uvažavanje takvih okolnosti od strane javnih izvršitelja koji postupaju u tim predmetima.

---

## V. Preporuke

Na osnovu diskusije i date ocene postojećeg stanja u oblasti izvršenja u komunalnim predmetima u gradu Pančevu, mogu se dati sledeće preporuke za unapređenje stanja:

- Razmotriti mogućnost da grad Pančevo, putem svojim odluka o uslovima pružanja komunalnih usluga (vodosnabdevanja, grejanja, održavanja čistoće i upravljanja otpadom), obavezu dostave opomene ili periodičnog obaveštenja o zaostalim dugovima građanima koji su korisnici tih usluga, nezavisno od mesečnog računa za te usluge, pre podnošenja predloga za izvršenje;
- Apel građanima da blagovremeno reklamiraju nepravilnosti u vezi pružene komunalne usluge ili pogrešne sadržine, obračuna ili stanja dugova iz mesečnog računa, kako bi se otklonile eventualne nepravilnosti i predupredilo pokretanje izvršnog postupka;
- Apel komunalnim preduzećima da koriste advokatske usluge samo kad je to nužno, ali ne za sastavljanje predloga za izvršenje na osnovu verodostojne isprave, imajući u vidu da je to formularni dokument koji u praksi po pravilu neposredno u potpunosti sastavlja služba za naplatu poverioca, i da nema stvarnih i opravdanih razloga za angažovanje advokata da pruži pravnu pomoć za takvu radnju;
- Potrebna je afirmacija procedure dobrovoljnog namirenja novčanog potraživanja pre pokretanja izvršnog postupka: potrebno je ukazati na prednosti i mogućnosti koje pruža ova tzv. soft collection procedura, kako bi lokalna samouprava i javna komunalna preduzeća u Pančevu otpočela da je koriste u praksi, i time olakšaju kako položaj građana koji imaju komunalne dugove, tako i obezbede efikasniju naplatu zaostalih potraživanja iz komunalnih predmeta.



**USAID**  
OD AMERIČKOG NARODA



Ova publikacija je izrađena kroz projekat „Podizanje nivoa razumevanja građana o njihovim pravima i obavezama u izvršnom postupku na lokalnom nivou“ koji sprovodi Centar za evropske politike iz Beograda. Izrada ove publikacije omogućena je uz podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj publikacije je isključivo odgovornost autora, Centra za evropske politike, i ne predstavlja nužno stavove USAID-a ili Vlade SAD.