

Dušan Protić

PROBLEMI I PREPREKE ZA PRISTUP PRAVDI U IZVRŠNOM POSTUPKU IZ PERSPEKTIVE ZAŠTITE POTROŠAČA

sa modelima kontinuiranog
praćenja prakse izvršenja



USAID
OD AMERIČKOG NARODA





USAID
OD AMERIČKOG NARODA



Dušan Protić

**PROBLEMI I PREPREKE ZA PRISTUP PRAVDI U
IZVRŠNOM POSTUPKU IZ PERSPEKTIVE
ZAŠTITE POTROŠAČA
sa modelima kontinuiranog praćenja prakse izvršenja**

Projekat „Pristup pravosuđu u izvršnim postupcima – izgradnja modela kroz perspektivu zaštite potrošača“, koji podržava USAID-ov Projekat vladavine prava

Beograd, 2019.

Naziv publikacije:

Problemi i prepreke za pristup pravdi u izvršnom postupku iz perspektive zaštite potrošača sa modelima kontinuiranog praćenja prakse izvršenja

Izdavač:

Centar za evropske politike

Autor:

Dušan Protić

Tiraž:

150

Štamparija:

Copy Planet

Mesto i godina izdanja:

Beograd, 2019.

ISBN 978-86-89217-18-6

SAŽETAK

Svrha izvršenja jeste namirenje novčanog ili nenovčanog potraživanja izvršnog poverioca sadržanog u izvršnoj ili verodostojnoj ispravi, pouzdano i efikasno, u zakonom uređenom postupku. S druge strane, potrebno je obezbediti zaštitu prava izvršnog dužnika, prava propisanih materijalnim zakonodavstvom, a u skladu sa pravilima postupka. U praksi izvršenja veliki udeo i značaj imaju predmeti namirenja potraživanja iz komunalnih i srodnih usluga, u kojima izvršni dužnik zapravo ima svojstvo potrošača, korisnika ovih usluga. Zato je osnovni cilj istraživanja, u sklopu kojeg je izrađen ovaj dokument, analiza postojećeg stanja zaštite prava potrošača u izvršnom postupku, identifikacija ključnih problema i prepreka sa kojima se suočavaju dužnici/potrošači i iznalaženje mogućih modela aktivnije uloge potrošačkih i drugih organizacija u ostvarivanju zaštite prava i interesa građana.

U sprovedenom istraživanju, u sklopu kojeg je pripremljen ovaj dokument, primenjen je kvalitativni metod istraživanja, koji podrazumeva prevashodno intervjue (sprovedene sa ključnim akterima, javnim izvršiteljima i predstavnicima Komore javnih izvršitelja, predstavnicima potrošačkih organizacija, izvršnim sudijama, predstavnicima ministarstava, advokatima, kao i predstavnicima drugih relevantnih aktera), fokus grupe i okrugle stolove, organizovane radi obezbeđivanja uvida u suštinu relevantnih pitanja, kao i razloga koji se javljaju iza datih nalaza i predloženih preporuka.

Zakon o izvršenju i obezbeđenju, donet 2011. godine, predstavljao je sistemski zaokret u pravnom uređenju izvršnog postupka, u odnosu na neefikasan postupak iz prethodnog perioda. Uvođenjem javnih izvršitelja kao ključnih aktera izvršenja u najvećem delu materije, uspostavljen je efikasan i pravno predvidljiv postupak, sa nadasve izvesnim ishodom - uspešnim namirenjem potraživanja poverioca. Donet je novi Zakon o izvršenju i obezbeđenju iz 2015. godine, koji je zadržao iste temeljne principe i institucionalna rešenja, a u toku su značajne izmene i ovog važećeg pravnog okvira, zasnovane na iskustvima iz prakse.

S druge strane, iako je reč o sada već konsolidovanom sistemu (dobro poznatom i prihvaćenom od strane svih ključnih aktera) i trasiranoj praksi primene zakona, građani koji se nađu u ulozi izvršnog dužnika nisu u dovoljnoj meri upoznati sa svojim pravima i obavezama u izvršnom postupku. U ulozi izvršnog dužnika/potrošača, u predmetu naplate komunalnih ili srodnih potraživanja,

može da se nađe veliki broj građana, naročito u većim gradovima. Javna komunalna preduzeća su pod pritiskom kratkog, jednogodišnjeg roka zastarelosti ovih potraživanja, pa podnose prilično veliki broj predloga za donošenje rešenja o izvršenju na osnovu verodostojne isprave u relativno kratkom periodu nakon nastupanja docnje dužnika i bez obzira na visinu glavnog duga.

Zakon propisuje posebna pravila za tzv. komunalne predmete: pre svega, izuzetno se priznaje svojstvo verodostojne isprave izvodu iz poslovnih knjiga javno komunalnog preduzeća (JKP), odnosno obračunu dugova pojedinih potrošača kako ih u svom knjigovodstvu vodi JKP; drugo, rešenje o izvršenju donosi javni izvršitelj, a ne sud, kako bi se osigurala efikasnost postupanja po predlogu poverioca. S druge strane, rešenje se izvršava tek posle njegove pravosnažnosti, što je izuzetak u odnosu na pravila izvršenja na osnovu verodostojne isprave, a raspodela predmeta se vrši ravnomerno preko Komore javnih izvršitelja, radi sprečavanja „usmeravanja“ predmeta na pojedine javne izvršitelje od strane JKP. Za razliku od ranijih pravila postupka, prethodna opomena nije sastavni deo procedure donošenja rešenja u ovim predmetima, pa je moguće da potrošač nije upoznat sa postojanjem, visinom ili osnovom za plaćanje komunalnog duga, do momenta dobijanja rešenja o izvršenju.

Povodom pitanja ostvarivanja zaštite prava potrošača, u kontekstu postupka izvršenja, treba posebno istaći da komunalne usluge, u svetlu Zakona o zaštiti potrošača, spadaju u kategoriju usluga od opšteg ekonomskog interesa. Na njih se, pored opštih prava potrošača, kao što su obaveza prethodnog obaveštavanja, zaštita od nepoštene poslovne prakse i nepravičnih ugovornih odredbi, primenjuju i posebna pravila, među kojima su uredno i neprekidno snabdevanje uslugom odgovarajućeg kvaliteta po pravičnoj ceni, davanje svih informacija o uslovima korišćenja usluga unapred, javna objava tih uslova, zabrana diskriminacije potrošača, obračun zasnovan na primeni cena utvrđenih posebnim propisima, pružanje usluge na propisanom nivou kvaliteta. Za ova pitanja, međutim, nema dovoljno procesnog prostora u izvršenju, jer je delovanje javnih izvršitelja ograničeno načelom formalnog legaliteta verodostojne isprave. Kako bi se ta prava ostvarila, neophodno je blagovremeno podneti reklamaciju u skladu sa pravilima potrošačkog prava ili potrošački prigovor preko neke od potrošačkih organizacija. Protiv rešenja o izvršenju je moguće podneti prigovor, s tim što se na taj način po pravilu rasprava nastavlja u parnici.

Istraživanje, međutim, ukazuje na to da ključni problemi zaštite prava potrošača nisu nužno vezani za pravila izvršnog postupka, već prevashodno za praksu njihove primene. Najviše problema, kako iz ugla javnih izvršitelja, tako i potrošača, vezuje se za dostavu rešenja i drugih pismena, identifikaciju izvršnog dužnika i blagovremeno obaveštavanje o činjenicama bitnim za postupak. Izostanak stvarnog prijema rešenja ili obaveštenja o dostavi, čak i kada se stvara formalna pretpostavka da je to učinjeno preko oglasne table suda, stvara nepremostivu prepreku za zaštitu prava potrošača jer ga lišava osnovnog pravnog sredstva - prigovora izvršnog dužnika, kao i mogućnosti da u roku od osam dana od dostavljanja rešenja namiri novčano potraživanje. Pogrešni podaci o dužniku otežavaju postupak ne samo za poverioca, već stvaraju dodatne troškove za dužnika, bez njegove krivice, a ponekad usmeravaju izvršenje prema pogrešnom licu ili predmetu izvršenja. Dostava preko oglasne table, nakon druge neuspele dostave na adresu dužnika, stvara pravnu fikciju uredne dostave, ali nema nikakav praktični značaj za dužnika, jer ga suštinski ostavlja bez jedinog efektivnog pravnog sredstva u ovim predmetima - prigovora na rešenje o izvršenju.

Brojni su problemi u vezi sa obračunom visine dugova za komunalne usluge na koje ukazuju potrošačke organizacije: pogrešno knjiženje, netačan obračun ukupnih dugova, nepostojeći dug, odstupanje od uslova kvaliteta pružene usluge, plaćanje usluge i kad se ona ne pruža, zastarelo potraživanje, praksa tzv. saldo knjiženja, tj. sravnjivanja uplate sa najstarijim dugom, bez obzira na to da li se ona odnosi na taj period ili ne. „Prigovor zastare“ je najčešća sadržina prigovora potrošača u ovim predmetima. Prema iskustvima potrošačkih organizacija, u tim situacijama sud redovno usvaja prigovor zastarelosti za odgovarajući deo obračuna koji je predmet rešenja. Navedene moguće nepravilnosti su na strani JKP, kao poverioca u postupku. One čak mogu i da imaju odlike nepoštene poslovne prakse u smislu potrošačkog prava i potrebno ih je ispitivati ili pre samog postupka, ili nakon njega, u parnici.

Troškovi postupka su, takođe, identifikovani kao naročiti problem za dužnike/potrošače u izvršenju. Uočene su moguće nepravilnosti u obračunu ili priznavanju troškova, kako na strani poverioca, tako i javnih izvršitelja. Pored toga, visina troškova u komunalnim predmetima je često nesrazmerna u odnosu na visinu glavnog duga, što takođe izaziva nerazumevanje kod potrošača ili odijum u javnosti.

U situaciji kada građani, koji se nađu u ulozi dužnika u izvršenju, nemaju pristup adekvatnoj pravnoj pomoći i kompetentnom savetovanju, javlja se percepcija da

se postupanjem javnih izvršitelja povređuju njihovih prava, kao i da im se onemogućava odgovarajući pristup pravdi. Pored toga, na osnovu izveštavanja dela medija o pojedinačnim slučajevima koji su senzacionalistički, nestručno i neobjektivno prikazani, najčešće vezani za slučajeve iseljenja ili prodaje nepokretnosti, u javnosti se stvara loša slika o radu javnih izvršitelja. Sporadično se građanima pruža besplatna pravna pomoć, preko organizacija za zaštitu prava građana i naročito preko potrošačkih organizacija, u delu predmeta koji su relevantni iz ugla primene pravila zaštite prava potrošača.

Uloga potrošačkih organizacija je, potencijalno, presudna za pristup pravdi potrošača u ovoj materiji. Razlozi za to su nemogućnost realizacije ili neisplativost pravne pomoći u predmetima izvršenja potraživanja iz komunalnih i srodnih usluga preko advokata, s obzirom na relativno visoke troškove naknade advokata u odnosu na potraživanje, a nedostatak odgovarajućih oblika besplatne pravne pomoći. Jedini postojeći oblik šeme pravne pomoći koji je na raspolaganju izvršnim dužnicima u potrošačkim stvarima jesu regionalna potrošačka savetovaništa, u kojima potrošačke organizacije pružaju pravnu pomoć i savete potrošačima, ali njihovi materijalni, tehnički i kadrovski resursi su vrlo ograničeni. Pored toga, potrošači nisu u dovoljnoj meri upoznati sa radom i mogućnostima potrošačkih organizacija, a te podatke ne dobijaju ni od strane javnih izvršitelja tokom samog postupka. Javni izvršitelj ima zakonsku obavezu da u svim predmetima posreduje između stranaka radi sporazumnog namirenja izvršnog poverioca, pa se u tom svetlu postavlja pitanje mogućnosti upućivanja dužnika na potrošačke ili druge organizacije koje pružaju pravnu pomoć u ovim predmetima, radi stvaranja uslova za postizanje sporazuma.

Preporuke koje se mogu izvesti iz nalaza istraživanja su sledeće:

1. Potrebno je podići svest građana o pravima i obavezama u svetlu zaštite prava potrošača, u komunalnim stvarima i izvršnom postupku iz komunalnih usluga.
2. Potrebno je ispitati mogućnost za unapređenje pouzdane dostave rešenja o izvršenju i drugih pismena u izvršnom postupku. Mogućnosti unapređenja načina dostave i obaveštavanja o pokrenutom postupku uključuju notifikaciju o isticanju pismena na elektronskoj tabli suda i dokumentovanje radnje dostave.
3. Potrebno je preispitati pojedine troškove koji opterećuju izvršenje u komunalnim predmetima. Predlozi za umanjeње pojedinih troškova,

koji u krajnjoj liniji opterećuju izvršnog dužnika, uključuju izuzimanje od priznanja troškova poverioca za sastavljanje predloga za izvršenje na osnovu verodostojne isprave u komunalnim stvarima po advokatskoj tarifi, kao i troškova javnog izvršitelja kod pribavljanja podataka o dužniku.

4. Potrebno je uputiti građane na mogućnost da se blagovremeno obrate potrošačkim organizacijama tražeći pravnu pomoć u vezi sa potrošačkim prigovorima na pružene komunalne i srodne usluge, kao i nakon pokretanja izvršnog postupka.
5. Potrebno je da se dopuni postojeći program „Regionalnih potrošačkih savetovaništa“ sa dodatnim aktivnostima i sredstvima namenjenim za rešavanje problema potrošača u komunalnim stvarima, uključujući izvršenja u ovim predmetima.
6. Neophodno je unapređenje mogućnosti pružanja pravne pomoći izvršnim dužnicima u komunalnim predmetima, putem obezbeđivanja blagovremenih informacija o potrošačkim organizacijama koje pružaju tu pomoć, zatim putem razmene informacija između javnih izvršitelja i potrošačkih i drugih organizacija i razvojem modela stalnog praćenja potrošačkih problema u ovoj oblasti i davanja odgovarajućih predloga mera za unapređenja.
7. Potrebno je ostvarenje aktivnije uloge javnih izvršitelja u sklopu procedure posredovanja između stranaka u komunalnim predmetima, uz saradnju sa predstavnicima organizacija koje u postupku učestvuju kao punomoćnici dužnika/potrošača.

Kako bi se obezbedila veća transparentnost u radu javnih izvršitelja, unapredila njihova odgovornost i obezbedila kontinuirana razmena podataka o izvršenjima, a naročito radi unapređenja ostvarivanja pravne pomoći dužnicima/potrošačima, potrebno je ispitati mogućnosti za uspostavljanje jedne trajne strukture praćenja zaštite prava potrošača u izvršnom postupku, od strane organizacija civilnog društva. Na osnovu nalaza sprovedenog istraživanja i utvrđenih zaključaka, data su sledeća dva modela praćenja zaštite prava potrošača u izvršnom postupku: Opcija 1 – Mreža potrošačkih organizacija, i Opcija 2 – Lokalni mehanizam praćenja.

SADRŽAJ

| | |
|---|----|
| SAŽETAK | 2 |
| SADRŽAJ | 7 |
| I. UVOD..... | 9 |
| I.1. Cilj istraživanja | 9 |
| I.2. Metodološki pristup istraživanju | 10 |
| I.3. Struktura studije | 11 |
| II. PRAVNI OKVIR | 12 |
| III. PREGLED GLAVNIH AKTERA I POLOŽAJ POTROŠAČA U IZVRŠNOM POSTUPKU..... | 14 |
| III.1. Mesto i uloga potrošačkih i drugih organizacija | 18 |
| III.2. Specifičnosti izvršnih predmeta u komunalnim stvarima i položaja potrošača..... | 20 |
| IV. KLJUČNA PITANJA ZAŠTITE PRAVA POTROŠAČA U PRAKSI IZVRŠENJA | 26 |
| IV.1. Dostava i prethodna obaveštenja..... | 26 |
| IV.2. Neprecizni podaci o dužniku..... | 29 |
| IV.3. Nedostupna oglasna tabla suda | 31 |
| IV.4. Problem obračuna koji sastavlja Infostan i sadržine verodostojne isprave | 32 |
| IV.5. Karakter obračuna kao verodostojne isprave..... | 34 |
| IV.6. Troškovi postupka | 36 |
| IV.7. Prigovor trećeg lica..... | 37 |
| IV.8. Načelo (ne)srazmere..... | 39 |
| IV.9. Problem pravne pomoći | 39 |
| IV.10. Pravo na stanovanje..... | 41 |
| V. IZMENE ZAKONA O IZVRŠENJU I OBEZBEĐENJU | 42 |
| VI. ZAKLJUČCI I PREPORUKE | 47 |
| VI.1. Zaključci:..... | 47 |
| VI.2. Preporuke:..... | 49 |

| | |
|---|----|
| VII. OPCIJE ZA DEFINISANJE MODELA KONTINUIRANOG PRAĆENJA ZAŠTITE PRAVA POTROŠAČA U IZVRŠNOM POSTUPKU..... | 51 |
| VII.1. Opcija 1 - Mreža potrošačkih organizacija..... | 52 |
| VII.1.1. Opis modela | 52 |
| VII.1.2. Struktura modela | 53 |
| VII.1.3. Aktivnosti | 54 |
| VII.1.4. Rezultati mehanizma..... | 64 |
| VII.1.5. Prikaz šeme mehanizma praćenja – Mreža potrošačkih organizacija.... | 64 |
| VII.2. Opcija 2 - Lokalni mehanizam praćenja..... | 65 |
| VII.2.1. Opis modela | 65 |
| VII.2.2. Struktura modela | 66 |
| VII.2.3. Aktivnosti | 66 |
| VII.2.4. Rezultati mehanizma..... | 68 |
| VII.2.5. Prikaz šeme lokalnog mehanizma praćenja..... | 69 |

I. UVOD

Izmenama pravnog okvira izvršenja i uvođenjem javnih izvršitelja obezbeđena je efikasnost i pravna izvesnost postupka, koja je nedostajala u prethodnom periodu. Izvesnost primene sudskih odluka je značajno unapređena, prekinut je priliv velikog broja predmeta koje sud ne može da rešava, i naročito značajno, poboljšani su uslovi poslovanja i pravne sigurnosti u Srbiji.

S druge strane, građani nisu dovoljno upoznati o pravima i obavezama u izvršnom postupku. U situaciji kada se građani nađu na udaru izvršenja u pojedinačnom predmetu i kada nemaju pristup adekvatnoj pravnoj pomoći i kompetentnom savetovanju, stvara se percepcija da se postupanjem javnih izvršitelja javljaju povrede građanskih prava i nemanje odgovarajućeg pristupa pravdi. Pored toga, u javnosti se putem dela medija stvara loša slika o radu javnih izvršitelja, na osnovu pojedinačnih slučajeva koji su senzacionalistički, nestručno i neobjektivno prikazani, najčešće vezani za slučajeve iseljenja ili prodaje nepokretnosti. Sporadično se pruža besplatna pravna pomoć građanima, preko organizacija za zaštitu prava građana i naročito preko potrošačkih organizacija, u delu predmeta koji su relevantni iz ugla primene pravila zaštite prava potrošača. Ovim istraživanjem se po prvi put od uvođenja evropskih pravila zaštite potrošača u domaći pravni poredak, bliže ispituje kako se ona reflektuju u odnosu na izvršni postupak. Istovremeno, značajan udeo u predmetima iz nadležnosti javnih izvršitelja čine prinudne naplate potraživanja iz komunalnih i srodnih usluga, koji po svojoj sadržini podrazumevaju primenu potrošačkog prava, a građani koji se u tim predmetima pojavljuju u položaju izvršnog dužnika, imaju prava i obaveze potrošača u smislu Zakona o zaštiti potrošača. Imajući to u vidu, pored opštih pravila izvršnog postupka i pravne zaštite u izvršenju, javlja se potreba za pravnom pomoći radi ostvarenja zaštite prava potrošača u ovim predmetima i time postizanja veće uloge potrošačkih organizacija u ovim slučajevima.

I.1. Cilj istraživanja

Svrha istraživanja je unapređenje postojećeg stanja zaštite prava potrošača u izvršnom postupku i definisanje mogućih modela koji pružaju aktivniju ulogu potrošačkim organizacijama u ovoj materiji. Naime, prvo treba da se obezbedi identifikacija problema i prepreka sa kojima se suočavaju potrošačke i druge

organizacije civilnog društva u oblasti izvršenja i koje ih sprečavaju da igraju aktivniju ulogu i deluju tako da pruže viši stepen zaštite prava i interesa građana. Drugo, treba da se pruži dokumentarna osnova za razvoj preporuka za unapređenje u ovoj oblasti, a radi prevazilaženja tih prepreka. Konačno, na osnovu nalaza istraživanja je potrebno razviti moguće opcije za uspostavljanje mehanizma koji omogućava uključivanje potrošačkih i drugih organizacija u proces praćenja problema građana u izvršnim postupcima i davanja predloga za mere kojima se ti problemi mogu rešavati.

I.2. Metodološki pristup istraživanju

Osnovni metodološki pristup u sprovedenom istraživanju podrazumeva kvalitativni metod, sproveden zarad obezbeđivanja uvida u suštinu relevantnih pitanja, kao i razloga koji se javljaju iza datih nalaza i predloženih preporuka. Kvantitativna analiza numeričkih podataka koji su bili dostupni ili obezbeđeni u istraživanju korišćena je kao sekundarni i dopunski metod. Analitički okvir istraživanja podrazumeva razvoj problema i definisanje ključnih pitanja koja treba istražiti. Metodologija istraživanja se sastojala od kvalitativnih tehnika prikupljanja podataka, kao glavnih izvora činjeničnih podataka, dopunjenih arhivskim analizama i istraživanjima, koji omogućavaju određena kvantitativna razmatranja. Polustrukturirani intervjui su obavljani sa ključnim akterima, javnim izvršiteljima i predstavnicima Komore javnih izvršitelja, predstavnicima potrošačkih organizacija, izvršnim sudijama, predstavnicima Ministarstva pravde i Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, advokatima koji postupaju u izvršnim predmetima, kao i predstavnicima drugih relevantnih katera (organizacije za zaštitu ljudskih prava, neformalne zajednice građana „Krov nad glavom”, i dr.). Analiza dokumenata je obezbedila dodatne podatke, koji su razmatrani u svim fazama istraživanja, od razvoja analitičkog okvira, preko izvora osnovnih pitanja za intervjue, do konačnog tematskog okvira analize i izlaganja preporuka. Imajući u vidu *iterativnu* prirodu kvalitativnog metodološkog pristupa,¹ bilo je važno da se ponovi razmatranje nalaza prikupljenih različitim tehnikama i u različitim fazama istraživanja, da se uspostave veze i odnosi među njima kako bi se izvukla suština problema koji su predmet istraživanja.

¹ Dey, I. (1993). *Qualitative data analysis: A user-friendly guide for social scientists*, str. 273

Sprovedenim istraživanjem su obuhvaćeni važeći propisi, relevantni slučajevi iz prakse, izveštaji nadležnih organa, stručna literatura, kao i drugi dokumentarni izvori, uključujući medijske napise. U sklopu istraživanja su prikupljeni i dokumentarni prilozi pojedinih organizacija, koje se problemski bave određenim pitanjima koja su predmet analize, kao što su prinudna iseljenja u svetlu zaštite ljudskih prava². Pored toga, terensko istraživanje je uključivalo polustrukturirane intervjue sa relevantnim akterima, na prvom mestu predstavnicima potrošačkih organizacija, organizacija za zaštitu prava građana, javnim izvršiteljima, predstavnicima ministarstava pravde i trgovine, Komore javnih izvršitelja i advokatima koji postupaju u ovim predmetima. Posebno su organizovane dve fokus grupe (u Beogradu i Leskovcu), na kojima su putem moderirane i usmerene tematske diskusije razmotrena neka od ovih ključnih pitanja. Prilikom navedenih intervjua i diskusija posebna pažnja se obratila na neke od predstojećih izmena Zakona o izvršenju i obezbeđenju, o kojima su informacije dostupne u medijima i u prikazima rezultata dosadašnjeg rada postupajuće radne grupe ministarstva. U sklopu konsultacija o nalazima istraživanja, održan je i tematski okrugli sto, koji je bio prva prilika da se za istim stolom nađu javni izvršitelji i potrošačke organizacije i da u dinamičnoj i konstruktivnoj raspravi razmotre neke od identifikovanih ključnih problema.³

I.3. Struktura studije

Studija je izložena u sedam poglavlja: nakon uvodnog, u drugom poglavlju je dat kratak prikaz relevantnog pravnog okvira, koji čine merodavna pravila izvršnog postupka i zaštite potrošača. Poglavlje III sadrži pregled položaja glavnih aktera u postupcima izvršenja koji su relevantni za predmet istraživanja, a to su po pravilu postupci protiv fizičkih lica u potrošačkim stvarima, kao što su prevashodno tzv. komunalni predmeti. U tom poglavlju, posebno su izložena pitanja mesta i uloge potrošačkih i drugih organizacija, kao i osvrt na specifičnosti izvršnih predmeta u komunalnoj materiji.

² Istraživanjem su obuhvaćeni izveštaji, članci i informacije dostupne putem društvenih mreža, pripremljene i dostavljene ili objavljene od strane neformalne građanske inicijative „Krov nad glavom“, u kontekstu pitanja zaštite prava na stanovanje u izvršnom postupku.

³ Okrugli sto „Izvršni postupak iz perspektive zaštite potrošača“, održan u Beogradu 11.6.2019. godine, uz učešće predstavnika Ministarstva pravde i Ministarstva trgovine, javnih izvršitelja i predstavnika Komore, predstavnika većine evidentiranih potrošačkih organizacija, advokata, izvršnih sudija i drugih ključnih aktera.

Poglavlje IV nudi pregled ključnih otvorenih pitanja vezanih za zaštitu potrošača u izvršnom postupku. Najnovije izmene Zakona o izvršenju i obezbeđenju, u svetlu teme studije, izložena su u Poglavlju V. U Poglavlju VI su sadržani zaključci i preporuke studije, a u Poglavlju VII su date opcije politike i izložena su dva modela kontinuiranog praćenja zaštite prava potrošača u izvršnom postupku.

II. PRAVNI OKVIR

Sistem izvršenja koji se zasniva na praksi javnih izvršitelja, kao pravosudne profesije kojoj su zakonom poverena odgovarajuća javna ovlašćenja, uveden je Zakonom o izvršenju i obezbeđenju iz 2011. godine.⁴ Na osnovu ovog zakona, nastupila je bitna promena ranijeg pravnog režima izvršnog postupka, u potpunosti zasnovanog na nadležnosti suda i postupanju ovlašćenih službenih lica iz sastava sudske uprave, u izvršnim predmetima.⁵ Na istim temeljnim načelima i osnovnim zakonskim rešenjima, uz određene promene u nomenklaturi, pojedinim procesnim i organizacionim odredbama, donet je i danas se primenjuje Zakon o izvršenju i obezbeđenju, iz 2015. godine.⁶ Kako je prethodni, višedecenijski sistem ocenjen kao izuzetno neefikasan (do mere da se izvršenje sudske odluke po pravilu dovodilo u pitanje u praksi), novi sistem je predstavljao radikalna zaokret, obeležen pravnim, organizacionim i širim društvenim posledicama. Jedna od njih je visok stepen izvesnosti sprovođenja izvršenja, u delu materije u kojoj postupaju javni izvršitelji.⁷ To je okolnost koja je imala veliki značaj za promenu društvene percepcije izvršnog postupka, koji je sada dobio svoje odgovarajuće mesto na kraju puta ostvarivanja pravne sigurnosti u pojedinačnim predmetima i pružio praktičan značaj i smisao izvršnom naslovu, odnosno ispravi ili sudskoj odluci koja se izvršava. Zakon sadrži procesne odredbe, pravila izvršnog postupka, kao i organizacione odredbe, kojima se uređuju uslovi i rad javnih izvršitelja i Komora javnih izvršitelja. Radi sprovođenja ovog Zakona, donet je veliki broj podzakonskih akata, kojima se zaokružuje celovit i obiman pravni okvir rada i nadzora nad

⁴ Zakonom o izvršenju i obezbeđenju („Službeni glasnik RS“ br. 31/2011)

⁵ Zakon o izvršnom postupku („Službeni glasnik RS“, broj 125/04)

⁶ Zakon o izvršenju i obezbeđenju („Sl. glasnik RS“, br. 106/2015, 106/2016 - autentično tumačenje, 113/2017 - autentično tumačenje i 54/2019); u daljem tekstu: ZIO

⁷ Prema podacima iz 2016. godine, na uzorku predmeta iz nadležnosti javnih izvršitelja, 58,09% njih je okončano zaključenjem, 27,08% obustavom, a 14,83% odbačajem; izvor: „Analiza sistema izvršenja u postupcima pred javnim izvršiteljima u 2016. godini“, Saša Stanković, USAID-BEP

radom javnih izvršitelja.⁸ Tokom sprovođenja istraživanja i u fazi konsultacija, paralelno je tekla priprema nacрта izmena Zakona o izvršenju i obezbeđenju, pa su pojedine preporuke u vezi sa ovim procesom, koji je nedavno okončan.⁹

Pravila merodavna za uslove pružanja usluga od opšteg ekonomskog interesa, u koje spadaju komunalne i srodne usluge, uključujući posebna prava korisnika tih usluga koji imaju svojstvo potrošača, propisana su Zakonom o zaštiti potrošača.¹⁰ U skladu sa ovim zakonom deluju i imaju određena ovlašćenja udruženja i savezi udruženja za zaštitu potrošača (u daljem tekstu: potrošačke organizacije), koja to svojstvo stiču upisom u posebnu evidenciju.¹¹ U izvršnom postupku shodno se primenjuju pravila parničnog postupka, a prigovor na rešenje o izvršenju na osnovu verodostojne isprave po pravilu vodi stranke u

⁸ Na osnovu zakonskog ovlašćenja, Ministarstvo pravde je sledeće podzakonske akte: Pravilnik o načinu vođenja evidencije o postupcima izvršenja i obezbeđenja i finansijskom poslovanju javnog izvršitelja, načinu izveštavanja, sadržini izveštaja o radu javnog izvršitelja i načinu postupanja sa arhivom („Sl. glasnik RS“, br. 37/2016 i 50/2018); Pravilnik o načinu vođenja imenika javnih izvršitelja i zamenika javnih izvršitelja i imenika ortočkih društava javnih izvršitelja („Sl. glasnik RS“, br. 62/2016); Pravilnik o opštim uslovima za zaključivanje ugovora o osiguranju javnih izvršitelja („Sl. glasnik RS“, br. 62/2016); Javnoizvršiteljska tarifa („Sl. glasnik RS“, br. 59/2016); Pravilnik o disciplinskom postupku protiv javnih izvršitelja („Sl. glasnik RS“, br. 32/2016 i 58/2016); Pravilnik o ispitu za javnog izvršitelja („Sl. glasnik RS“, br. 58/2016); Pravilnik o obliku, izgledu i veličini štambilja javnog izvršitelja („Sl. glasnik RS“, br. 58/2016); Pravilnik o obrascu legitimacije javnog izvršitelja i zamenika javnog izvršitelja, izdavanju i uništavanju legitimacije i evidenciji o izdatim legitimacijama („Sl. glasnik RS“, br. 58/2016); Pravilnik o postupku javnog konkursa za imenovanje javnih izvršitelja, sastavu konkursne komisije i načinu njenog rada („Sl. glasnik RS“, br. 58/2016); Pravilnik o nadzoru nad radom javnih izvršitelja („Sl. glasnik RS“, br. 32/2016); Komora javnih izvršitelja je donela sledeće propise: Pravilnik o registru pravnih shvatanja („Sl. glasnik RS“, br. 74/2018); Poslovnik o radu etičkog komiteta („Sl. glasnik RS“, br. 63/2018); Pravilnik o nadzoru nad radom javnih izvršitelja i zamenika javnih izvršitelja („Sl. glasnik RS“, br. 63/2018); Pravilnik o početnoj obuci kandidata za javne izvršitelje („Sl. glasnik RS“, br. 29/2018); Pravilnik o postupanju po zahtevu izvršnog poverioca komori javnih izvršitelja za određivanje javnog izvršitelja kojem se podnosi predlog za izvršenje na osnovu verodostojne isprave radi namirenja novčanog potraživanja nastalog iz komunalnih usluga i srodnih delatnosti („Sl. glasnik RS“, br. 29/2018); Poslovnik o radu Saveta za ujednačavanje prakse u postupcima izvršenja i obezbeđenja („Sl. glasnik RS“, br. 19/2018); Pravilnik o naknadama za rad i naknadama troškova organa, članova organa i članova radnih tela komore javnih izvršitelja („Sl. glasnik RS“, br. 13/2018); Pravilnik o određivanju upisnine i članarine komore javnih izvršitelja („Sl. glasnik RS“, br. 13/2018); Poslovnik o radu skupštine komore javnih izvršitelja („Sl. glasnik RS“, br. 96/2017); Pravilnik o obrascu legitimacije pomoćnika javnog izvršitelja, izdavanju i uništavanju legitimacije i evidenciji o izdatim legitimacijama („Sl. glasnik RS“, br. 35/2017); Etički kodeks javnih izvršitelja („Sl. glasnik RS“, br. 105/2016) i Statut Komore javnih izvršitelja („Sl. glasnik RS“, br. 105/2016)

⁹ Detaljnije o izmenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbeđenju, u glavi V. ovog dokumenta.

¹⁰ Zakon o zaštiti potrošača („Sl. glasnik RS“, br. 62/2014, 6/2016 - dr. zakon i 44/2018 - dr. zakon); u daljem tekstu: ZZP

¹¹ Pravilnik o sadržini i načinu vođenja evidencije udruženja i saveza udruženja za zaštitu potrošača i uslovima za upis („Sl. glasnik RS“, br. 21/2015)

parnicu. Pored toga, parnični postupak sadrži posebna pravila u potrošačkim sporovima, pa Zakon o parničnom postupku¹² zaokružuje procesnopravni okvir zaštite potrošača u ovim predmetima. Imajući u vidu da je posebna pažnja u ovom dokumentu posvećena izvršnim predmetima u oblasti komunalnih usluga, pravni okvir relevantnih zakonskih propisa čine i Zakon o komunalnim delatnostima¹³, sektorski propisi koji posebno uređuju pojedine komunalne i srodne usluge, i to propisi iz oblasti energetike, upravljanja otpadom, u oblasti vodosnabdevanja, telekomunikacija, kao i propisi jedinica lokalne samouprave, kojima se detaljno uređuju uslovi za pružanje usluga daljinskog grejanja, isporuke vode za piće i odvođenje otpadnih voda, odnošenje i deponovanje komunalnog otpada, usluge javnog parkinga i dr.¹⁴

U kontekstu pitanja pristupa pravdi, zaštite prava građana i mogućnosti ostvarivanja pravne pomoći, treba imati u vidu da je nedavno donet nov Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći¹⁵, koji na sistemski način treba da uredi uslove, način i oblike pružanja pravne pomoći i podrške.

III. PREGLED GLAVNIH AKTERA I POLOŽAJ POTROŠAČA U IZVRŠNOM POSTUPKU

Kako bi se ispitale mogućnosti zaštite prava i interesa građana u izvršnom postupku, putem veće uloge potrošačkih organizacija, kao i organizacija iz oblasti ljudskih prava, na prvom mestu je potrebno analizirati ključne aktere u ovom postupku. Osnovni fokus ovog istraživanja su izvršni predmeti povodom potraživanja koja se javljaju u odnosu između fizičkog lica, kao dužnika u izvršnom postupku, ali istovremeno kao potrošača u svetlu propisa o zaštiti prava potrošača, s jedne strane, i poverioca, prvenstveno pravnog lica koje obavlja komercijalnu delatnost i koje ima svojstvo trgovca u smislu potrošačkog prava.¹⁶ Pored toga, predmet naše pažnje su i izvršenja prinudnog iseljenja

¹² Zakon o parničnom postupku („Sl. glasnik RS“, br. 72/2011, 49/2013 - odluka US, 74/2013 - odluka US, 55/2014 i 87/2018); u daljem tekstu: ZPP

¹³ Zakon o komunalnim delatnostima („Sl. Glasnik RS“, br. 88/2011, 104/2016 i 95/2018)

¹⁴ Detaljnije o pravnom aspektu zaštite potrošača u predmetima komunalnih usluga, u delu ovog dokumenta II.2.

¹⁵ Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći („Sl. glasnik RS“, br. 87/2018)

¹⁶ Zakon o zaštiti potrošača („Sl. glasnik RS“, br. 62/2014, 6/2016 - dr. zakon i 44/2018 - dr. zakon) određuje pojam potrošača kao fizičko lice koje na tržištu pribavlja robu ili usluge u svrhe koje nisu namenjene njegovoj poslovnoj ili drugoj komercijalnoj delatnosti, a pojam trgovca kao pravno ili fizičko lice koje nastupa na tržištu u okviru svoje poslovne delatnosti ili u druge komercijalne

fizičkih lica, u svetlu zaštite prava na stanovanje, kao jednog od prava garantovanog međunarodnim standardima. Iako je ovde reč o naizgled dve različite grupe predmeta, zajednički imenitelj je potreba za obezbeđenjem adekvatne pravne pomoći fizičkim licima koja imaju položaj dužnika, i izgradnje mehanizma nadzora koji bi tu pomoć učinio delotvornijom.

Pojam izvršnog dužnika, u smislu Zakona o izvršenju i obezbeđenju, označava lice prema kome se potraživanje namiruje u izvršnom postupku ili obezbeđuje u postupku obezbeđenja.¹⁷ S druge strane, Zakon o zaštiti potrošača, pod pojmom potrošača podrazumeva „fizičko lice koje na tržištu pribavlja robu ili usluge u svrhe koje nisu namenjene njegovoj poslovnoj ili drugoj komercijalnoj delatnosti”¹⁸. Polazeći od tematskog okvira ovog dokumenta, u nastavku će biti razmatrana ključna pitanja vezana za položaj u izvršnom postupku i mogućnost pravne zaštite interesa fizičkih lica, koja se pojavljuju kao izvršni dužnici, po pravilu u izvršnom postupku na osnovu verodostojne isprave radi namirenja novčanih potraživanja iz komunalnih i srodnih usluga. To su lica koja u ovim predmetima istovremeno imaju i svojstvo izvršnog dužnika i potrošača.

Izvršni poverilac (u smislu Zakona o izvršenju i obezbeđenju) je lice čije se potraživanje namiruje u izvršnom postupku ili obezbeđuje u postupku obezbeđenja¹⁹. Izvršni poverilac može da bude samo ono lice koje je titular potraživanja, a na ovom mestu ispitujemo predmete u kojima to svojstvo pripada javnim komunalnim preduzećima, koja pružaju i naplaćuju komunalne usluge, ili komunalnim preduzećima za objedinjenu naplatu komunalnih usluga na području iste jedinice lokalne samouprave.²⁰ Takav poverilac, u svetlu Zakona o zaštiti potrošača, ima svojstvo trgovca, kao pravno ili fizičko lice koje nastupa na tržištu u okviru svoje poslovne delatnosti ili u druge komercijalne svrhe, uključujući i druga lica koja posluju u njegovo ime ili za njegov račun, a pored toga i svojstvo pružaoca usluga od opšteg ekonomskog interesa, o čemu će kasnije biti više reči.²¹

Javni izvršitelj ima svojstvo vršioca javnih ovlašćenja, imenovanog od strane ministra pravde pojedinačnim aktom za područje određenog višeg, odnosno privrednog suda. Samim tim, kao imalac javnih ovlašćenja, javnom izvršitelju

svrhe, uključujući i druga lica koja posluju u njegovo ime ili za njegov račun. (čl. 5. st. 1. tač. 1) i 2) ZZP)

¹⁷ ZIO, čl. 2 st. 4

¹⁸ ZZP, čl. 5 st. 1 tač. 1)

¹⁹ ZIO, čl. 2 stav 2

²⁰ U daljem tekstu: komunalna preduzeća ili JKP

²¹ ZZP, čl. 5 st. 1 tač. 1) i 24)

nije dozvoljeno vršenje bilo koje druge slobodne ili pravosudne profesije ili neke javne funkcije. Javni izvršitelj ne može odbiti zahtev poverioca da sprovede izvršenje, a sve radnje u postupku preduzima u skladu sa načelima i pravilima izvršnog postupka. Pravna forma u kojoj javni izvršitelj obavlja svoju delatnost je po pravilu *preduzetnik*, a Zakon predviđa i mogućnost obavljanja u svojstvu člana *ortačkog privrednog društva* čiji su članovi isključivo javni izvršitelji. Zakon ne sadrži odrednicu pojma javnog izvršitelja, ali predviđa niz organizacionih, procesnih i disciplinskih odredbi koje detaljno uređuju pravni položaj i ovlašćenja.²²

Komora javnih izvršitelja je značajan akter u sistemu izvršenja, ne samo kao strukovna organizacija, već i kao regulator i nadzorni organ nad radom javnih izvršitelja. Komora javnih izvršitelja (u daljem tekstu: Komora) je profesionalno, nedobitno udruženje, koje čine svi javni izvršitelji. Organi Komore su skupština Komore, izvršni odbor Komore, nadzorni odbor Komore, predsednik Komore, zamenik predsednika Komore, disciplinski tužilac Komore, zamenik disciplinskog tužioca Komore i drugi organi određeni Statutom Komore. Važno je konstatovati da je Komora, u ovom tematskom kontekstu, pored ostalog, nadležna za mere za unapređenje i afirmaciju pravosudne profesije javnih izvršitelja, da podnosi inicijative za izmene i dopune svih akata i propisa od značaja za profesiju javnih izvršitelja, a da preko svojih tela zauzima pravne stavove, daje preporuke, stručna mišljenja i smernice u cilju ujednačavanja prakse javnih izvršitelja.²³

Prema Zakonu o uređenju sudova, osnovni sud vodi izvršne postupke, kao i privredni sud, ukoliko su stranke privredni subjekti, odnosno u privrednim stvarima.²⁴ U smislu podele nadležnosti u izvršnom postupku između suda i javnih izvršitelja, sud je isključivo nadležan za izvršenje zajedničke prodaje nepokretnosti i pokretnih stvari, činjenja, nečinjenja ili trpljenja, i izvršenje izvršnih isprava u vezi s porodičnim odnosima i vraćanjem zaposlenog na rad.²⁵ U predmetima koji su u fokusu ovog istraživanja, nadležnost za odlučivanje po predlogu za izvršenje pripada javnim izvršiteljima, a uloga suda je prevashodno vezana za odlučivanje po pravnim lekovima u tim predmetima. Pored toga, treba

²² ZIO, deo sedmi, čl. 468. do 544

²³ ZIO, čl. 513. do 522, Statut Komore javnih izvršitelja („Sl. glasnik RS“, br. 105/2016), Poslovnik o radu Saveta za ujednačavanje prakse u postupcima izvršenja i obezbeđenja od 7.2.2018.

²⁴ Zakon o uređenju sudova („Sl. glasnik RS“, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - dr. zakon, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - dr. zakon, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 - odluka US, 87/2018 i 88/2018 - odluka US), čl. 22. i 25.

²⁵ ZIO, čl. 359 - 367

imati u vidu da se u slučaju usvajanja prigovora na rešenja o izvršenju na osnovu verodostojne isprave, stranke upućuju na parnicu, pred nadležnim sudom.

Ministarstvo pravde je, kao organ nadležan za pripremu nacрта zakona koji uređuje izvršenje i obezbeđenje i donošenje dela podzakonskih akata na osnovu ovlašćenja iz tog zakona, ključni institucionalni akter kreiranja javne politike u oblasti izvršenja . Pored toga, Ministarstvo je nadležno za određivanje broja javnih izvršitelja, vođenje evidencije lica sa položenim ispitom za javnog izvršitelja, vođenje Imenika javnih izvršitelja i zamenika javnih izvršitelja, sprovođenje javnog konkursa i imenovanje javnih izvršitelja, odnosno za razrešenje ili utvrđivanje prestanka obavljanja delatnosti, kao i utvrđivanje standarda njihovog profesionalnog ponašanja. Poseban značaj imaju ovlašćenja Ministarstva pravde u pogledu nadzora nad radom javnih izvršitelja, kao i nadzora nad radom Komore javnih izvršitelja. Nadzorna ovlašćenja, pored ostalog, obuhvataju zahteve za izveštaje i dostavu dokumentacije, uvid u rad kancelarije javnog izvršitelja, uvid u evidencije o postupcima izvršenja koje sprovodi javni izvršitelj, preduzetim radnjama, kao i njihovom finansijskom poslovanju.

Među ključne aktere u ovoj materiji treba svrstati i Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, u čijem je delokrugu oblast zaštite potrošača.²⁶ Ovo Ministarstvo je nosilac politike zaštite potrošača, nadležno je za izradu nacrtu zakona i donošenja propisa iz ove oblasti, vođenje evidencije potrošačkih organizacija i sprovođenje programa podrške njihovom radu. Ministarstvo preko tržišne inspekcije ostvaruje delimičan inspekcijski nadzor nad povredama pravila zaštite potrošača, a u sklopu Ministarstva se vodi poseban upravni postupak zaštite kolektivnih interesa potrošača.

Pored stranaka u izvršnom postupku, Zakon priznaje određena prava i mogućnost pravne zaštite interesa trećih lica, kao „učesnika u postupku koji tvrdi da na predmetu izvršenja ima pravo koje sprečava sprovođenje izvršenja”²⁷. Treće lice može biti vlasnik stvari koja je obuhvaćena popisom stvari koje su predmet izvršenja ili dužnik samog izvršnog dužnika. Treće lice može javnom izvršitelju podneti prigovor kojim zahteva da se izvršenje utvrdi nedozvoljenim na imovini koja je predmet tog izvršenja i taj prigovor može podneti do okončanja izvršnog postupka.

²⁶ Zakon o ministarstvima („Sl. glasnik RS”, br. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - dr. zakon i 62/2017), čl. 8.

²⁷ Zakon o izvršenju i obezbeđenju, čl. 2 stav 6

III.1. Mesto i uloga potrošačkih i drugih organizacija

Jedan od ciljeva ovog istraživanja je pronalaženje modela za praćenje izvršnih predmeta od strane potrošačkih organizacija u vidu jednog nezavisnog mehanizma. Potrošačke organizacije mogu imati značajnu ulogu u pružanju pravne pomoći izvršnim dužnicima u smislu isticanja važnosti primene Zakona o zaštiti potrošača u izvršnom postupku sa specifičnostima komunalnih predmeta.

Potrošačke organizacije su udruženja građana, osnovana i registrovana u skladu sa zakonom kojim se uređuje osnivanje i pravni položaj udruženja (ako su nedobitna i nezavisna), čija je oblast rada ostvarivanje ciljeva zaštite potrošača, naročito u odnosu na trgovce i političke stranke. Ministarstvo trgovine vodi Evidenciju potrošačkih organizacija, koje ispunjavaju uslove za upis, a to su navedena udruženja koja su aktivna u oblasti zaštite potrošača najmanje tri godine, koja raspolažu odgovarajućim kadrovskim, materijalnim i tehničkim kapacitetima neophodnim za obavljanje delatnosti zaštite potrošača i čiji predstavnici poseduju odgovarajuće iskustvo, stručnost i veštinu za obavljanje delatnosti u oblasti zaštite potrošača.²⁸ Upisom u ovu Evidenciju, potrošačka organizacija stiče određena prava i obaveze: da sa programom od javnog interesa konkuriše za podsticajna sredstava Ministarstva; da pokreće postupke za zaštitu kolektivnog interesa potrošača; da zastupa interese potrošača u sudskim i vansudskim postupcima u kojima je to pravno moguće; da zastupa interese potrošača u konsultativnim telima u oblasti zaštite potrošača na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou; da učestvuje u radu radnih grupa za pripremu propisa i strateških dokumenata kojima se uređuju prava potrošača; da pristupa korišćenju Nacionalnog registra potrošačkih prigovora u cilju primanja, evidentiranja i postupanja po prigovorima potrošača; da učestvuje u Savetu potrošača, kao telu koje okuplja sve evidentirane organizacije.²⁹

U ovom momentu, evidencija sadrži 26 upisanih potrošačkih organizacija, s tim što ovaj broj stagnira još od 2015. godine.³⁰ Najveći značaj za rad potrošačkih organizacija, naročito za mogućnost pružanja pravne pomoći i savetovanje potrošača, predstavlja program regionalnih potrošačkih savetovališta, koji

²⁸ ZZP, čl. 134.

²⁹ ZZP, čl. 135.

³⁰ <http://zastitapotrosaca.gov.rs/evidentirana-udruzenja.php>; dve organizacije su upisane u međuvremenu, ali su neke i brisane iz evidencije.

putem konkursa finansira Ministarstvo trgovine, na godišnjem nivou, i koji u ovom momentu pokriva rad sedam organizacija u četiri regiona. Na osnovu ovog programa, pored ostalog, finansira se i angažovanje pravnih stručnjaka iz oblasti zaštite potrošača, koji redovno savetuju potrošače ili im pružaju pravnu pomoć u vidu sastavljanja dopisa, podnesaka ili davanja pravnog mišljenja povodom njihovih potrošačkih prigovora.³¹

Posebno treba istaći da evidentirane potrošačke organizacije imaju pravo da daju predstavnike za članstvo u posebnim savetodavnim telima, kao i komisijama za rešavanje reklamacije, koje su dužni da obrazuju pružaoce usluga od opšteg ekonomskog interesa u skladu sa Zakonom o zaštiti potrošača, a u tu zakonsku kategoriju spadaju svi pružaoци komunalnih usluga.³²

Pored potrošačke tematike, u predmetima izvršenja dosta pažnje u javnosti se posvećuje prinudnim iseljenjima, radi predaje ili radi prodaje nepokretnosti. Ovi slučajevi nemaju tesnu vezu sa potrošačkim stvarima, gotovo da nije zabeležen takav primer u materiji naplate komunalnih usluga, ali predstavnici organizacija za zaštitu ljudskih prava su bili uključeni u intervjuе i druge aktivnosti na projektu, kako bi se i ovi problemi posmatrali u celini sa pitanjem kontinuiranog praćenja izvršnih predmeta od strane organizacija civilnog sektora. U ovoj oblasti nema nacionalne šeme podrške rada organizacija civilnog sektora, za razliku od potrošačkih savetovališta, a pravna pomoć ili podrška se pruža sporadično ili prema resursima koje pružaju projekti međunarodne podrške. Nedavno doneti Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći pledira uspostavljanje sistema u ovoj oblasti, s tim što sadržana zakonska rešenja deluju restriktivno jer stvaraju pravna ograničenja i uslove za pružanje besplatne pravne pomoći i ne podstiču aktivizam civilnih organizacija, niti pružaju adekvatan osnov za razvoj eventualnih državnih programa podsticaja pružanja pravne podrške.³³

U svetlu zaštite prava na stanovanje, a u vezi sa izvršenjem na nepokretnostima u izvršnom postupku, u novije vreme veliki značaj dobija neformalna organizacija „Združena akcija Krov nad glavom“, koja predstavlja kolektiv angažovan u borbi za zaštitu prava na stanovanje, pružanjem pravne pomoći i organizacijom direktnih akcija kojima se pažnja javnosti skreće na probleme koji

³¹ U budžetu Republike Srbije za 2018. godinu i Finansijskom planu Ministarstva za 2018. godinu, za podršku programima udruženja potrošača, obezbeđena su sredstva u iznosu od 20.000.000 dinara, a maksimalni iznos koji po predlogu programa regionalnog potrošačkog savetovališta može biti odobren može da iznosi 3.000.000 dinara.

³² ZZP, čl. 82. i 92.

³³ Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći („Sl. glasnik RS“, br. 87/2018); primenjuje se od 1. oktobra 2019. godine.

se javljaju po pitanju izvršenja na nepokretnostima. Ovaj kolektiv je vrlo aktivan, pretežno na način otežavanja ili opstrukcije radnji koje preduzimaju javni izvršitelji u pojedinim predmetima, a uticaj ostvaruju preko društvenih mreža i dela medija.³⁴

III.2. Specifičnosti izvršnih predmeta u komunalnim stvarima i položaja potrošača

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 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.³⁵

Predmeti izvršenja na osnovu verodostojne isprave radi naplate potraživanja iz materije komunalnih usluga i srodnih delatnosti, predstavljaju daleko najveći broj predmeta u ukupnom broju izvršenja u kojima postupaju javni izvršitelji, posmatrano prema vrsti izvršne isprave. Ovaj udeo u 2016. godini je iznosio čak 81,6% predmeta³⁶. Ovi predmeti, ipak, imali su relativno nizak nivo uspešnosti u sprovođenju naplate - ispod polovine ukupnog broja (44,9%), dok je udeo obustava bio 34,4%, a odbačaja 20,6%³⁷. Već naredne 2017. godine je udeo komunalnih predmeta umanjen, tako da je iznosio 53,7% od ukupnog broja

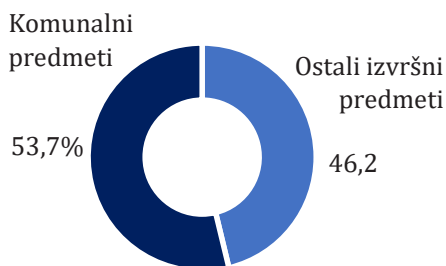
³⁴ Takav pristup nailazi na kritike stručne javnosti, u kojoj se ukazuje da je potrebno veće angažovanje ovog kolektiva u stručnim raspravama, a ne neselektivna i nekritička podrška licima, izvršnim dužnicima, koji im se obrate.

³⁵ 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.

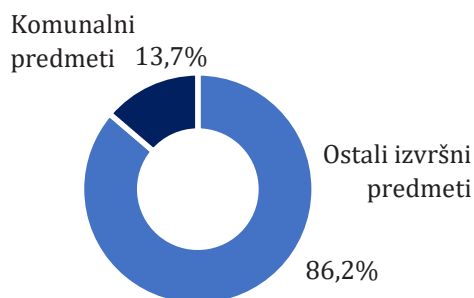
³⁶ „Analiza sistema javnih izvršitelja u 2016. godini“, Saša Stanković, USAID-BEP, str. 11

³⁷ isto

predmeta u radu, s tim da je ukupan iznos potraživanja za namirenje u komunalnim predmetima iznosio 13,7%.³⁸



Broj predmeta izvršenja u 2017.



Vrednost potraživanja u predmetima izvršenja u 2017.

Kada je reč o krajnjem korisniku komunalnih usluga koji spada u tzv. kategoriju domaćinstva, u pitanju je zapravo fizičko lice – potrošač, u svetlu propisa o zaštiti potrošača. Zakon o komunalnim delatnostima, nažalost, nije u potpunosti precizan i eksplicitan u pogledu karaktera pravnog odnosa između javnog komunalnog preduzeća koje obavlja određenu komunalnu delatnost, s jedne, i krajnjeg korisnika, s druge strane, čak i ako je taj korisnik pojedinačno identifikovan i ako ima zasnovan korisnički odnos. Naime, Zakon o komunalnim delatnostima predviđa da se odluka jedinice lokalne samouprave, kojom se propisuju uzajamna prava i obaveze vršilaca komunalne delatnosti i korisnika, neposredno primenjuje na njihove ugovorne odnose kao opšti uslovi poslovanja. Nastanak ugovornog odnosa se određuje na osnovu te odluke ili (ako nije uređeno) započinjanjem korišćenja komunalne usluge, odnosno početkom pružanja komunalne usluge u skladu sa propisima kojima se bliže uređuje obavljanje te komunalne delatnosti.³⁹ Na osnovu ovih zakonskih odredbi, može se zaključiti da se odnos pružaoca i korisnika komunalne usluge implicitno određuje kao ugovorni odnos, i prema tome, na njih se primenjuju pravila obligacionog prava, kao i relevantna pravila zaštite potrošača.

S druge strane, osnovna mana ovog zakonskog rešenja jeste nerazlikovanje komunalne delatnosti i komunalne usluge, i ona je uočljiva već u zakonskoj

³⁸ Podaci iz Godišnjeg izveštaja o poslovanju javnih izvršitelja za 2017. godinu, Komora javnih izvršitelja

³⁹ Zakon o komunalnim delatnostima („Sl. glasnik RS“, br. 88/2011, 104/2016 i 95/2018; u daljem tekstu: ZKD), čl. 13

definiciji komunalne delatnosti, koji stavlja u istu kategoriju i delatnosti koje se pružaju neodređenom krugu korisnika, kao što su npr. obezbeđivanje javnog osvetljenja, upravljanje pijacama, održavanje ulica i puteva, održavanje čistoće na površinama javne namene ili održavanje javnih zelenih površina, i delatnosti koje po svojoj sadržini predstavljaju uslugu, jer se neposredno pružaju određenim krajnjim korisnicima, kao što su snabdevanje vodom za piće, odvođenje otpadnih voda; snabdevanje toplotnom energijom, upravljanje komunalnim otpadom, gradski i prigradski prevoz putnika, kao i upravljanje javnim parkiralištima. Na ove dve grupe komunalnih delatnosti se, međutim, primenjuju različiti pravni režimi, jedan koji se u potpunosti uređuje imperativnim propisima, nacionalnog i/ili lokalnog ranga, i drugi, koji je po svojoj prirodi ugovornog karaktera. Zakon na više mesta koristi pojam „komunalne usluge“, bilo kao opšteg karaktera, bilo vezujući za posebnu komunalnu delatnost (npr. „dimničarske usluge“, „pogrebne usluge“), ali ne daje odrednicu ovog pojma, niti jasnu distinkciju u odnosu na komunalne delatnosti. Ovakva konfuzija se proteže kroz ceo propis i za posledicu ima nemogućnost klasifikacije komunalnih delatnosti na uslužne (*komunalne usluge*) i na opšte (*komunalne delatnosti*, u užem smislu), i samim tim pridavanja odgovarajućih pravnih svojstava tim uslugama⁴⁰. Konkretno, komunalne usluge podrazumevaju, pored ostalog, pitanja vezana za način zasnivanja odnosa, opšte uslove pružanja, kvalitet i obim usluge, finansiranje iz naknade za pružanje usluge (cena usluge), metodologiju obračuna cene za pruženu uslugu, naplatu, shodnu primenu pravila ugovornog prava, i konačno, poštovanje pravila zaštite potrošača kada je korisnik domaćinstvo, tj. fizičko lice koje koristi te usluge za svoje lične potrebe i potrebe domaćinstva. Suprotno, odlike komunalnih delatnosti opšteg karaktera su sledeće: nemaju imenovanog korisnika; obavljaju se u kontekstu javnog prava i odgovarajuće sektorske i lokalne regulative; podrazumevaju finansiranje i/ili odgovarajuće komunalne takse; uticaj na način i uslove njihovog obavljanja može se ostvariti isključivo u sklopu procesa participacije građana u procesima političkog odlučivanja i donošenja odluka na nivou lokalne samouprave. Ovakav opšti pravni okvir je imao za posledicu da ova distinkcija nije sadržana ni u većini merodavnih odluka lokalne samouprave kojima se uređuju način i uslovi obavljanja komunalnih delatnosti.

⁴⁰ U pogledu pojmovne konfuzije, posebno je indikativna odredba čl. 27. ZKD, koja govori o ovlašćenju „jedinice lokalne samouprave da utvrđuje i naplaćuje naknadu za komunalne usluge za obavljanje komunalnih delatnosti kod kojih se krajnji korisnik ne može utvrditi“. Iako je na osnovu sadržine ove odredbe jasno da se ona odnosi na naknadu na osnovu koje se finansiraju opšte komunalne delatnosti (ovde određene prema kriterijumu nepersonifikovanog korisnika), odrednica naknade se vezuje za „komunalne usluge“, što je potpuno suprotna situacija.

Opisani problem pravne „nevidljivosti“ pojma komunalnih usluga ima svoje posledice na navedeni odnos korisnik/fizičko lice/potrošač – JKP: na prvom mestu, sami korisnici nisu u potpunosti svesni da su usluge koje im se pružaju i naplaćuju ugovornog karaktera, pa makar taj ugovor bio adhezioni ugovor⁴¹, da imaju određena prava u pogledu obima i kvaliteta usluge, načina i uslova obračuna cene usluge, obaveza po prigovorima (reklamacijama) na pruženu uslugu, ili u krajnoj liniji, i pravo da zahtevaju raskid ugovora. S druge strane, prema iskustvima intervjuisanih predstavnika potrošačkih organizacija, javna komunalna preduzeća u svojoj poslovnoj praksi, usluge koje pružaju tretiraju kao da su imperativna obaveza za krajnje korisnike, iako su svesni njihovog u suštini ugovornog karaktera, pa i primene pravila o zaštiti potrošača na njih, makar u formalnom smislu.

Pored toga, ovaj odnos se dodatno komplikuje ekonomskim i pravnim položajem JKP za objedinjenu naplatu, kao svojevrsnog agenta za naplatu potraživanja grupe JKP. U ovakvoj organizaciji svako za sebe utvrđuje obim pružene komunalne usluge i obračunava iznos naknade za pojedinog korisnika, prema važećem cenovniku. Cene se utvrđuju od strane trećeg aktera, skupštine jedinice lokalne samouprave, koja svojim aktom utvrđuje iznose jediničnih cena, način i uslove obračuna, kao i eventualne posebne uslove za pojedine kategorije korisnika. Prema tome, odnos potrošač - trgovac u komunalnim stvarima je značajno usložen i netransparentan za krajnjeg korisnika - potrošača. O nekim posledicama takvog institucionalnog okvira će biti kasnije više reči, a ovde treba uočiti da se u izvršnom postupku pojavljuje JKP objedinjene naplate kao poverilac, a koje je nenadležno za reklamacije povodom bilo kojeg pitanja vezanog za kvalitet, cenu, obim, uslove pojedinih komunalnih usluga koje naplaćuje, osim u pogledu same naplate potraživanja koje je utvrđeno i obračunato od strane pružalaca usluga.

Druga značajna specifičnost komunalnih stvari jeste kratak rok zastarelosti potraživanja. Prema opštim obligacionim pravilima, za potraživanje naknade za isporučenu električnu i toplotnu energiju, plin, vodu, za dimničarske usluge i za održavanje čistoće, kad je isporuka odnosno usluga izvršena za potrebe domaćinstva, propisan je jednogodišnji rok zastarelosti.⁴² Istom zakonskom odredbom je propisano da zastarevanje za ova potraživanja teče iako su

⁴¹ Adhezioni ugovor, odnosno ugovor po pristupu je takav ugovor kod koga ponuđač veže sklapanje ugovora za prihvatanje svih uslova sadržanih u formularu koji predlaže i ne pristaje ni na kakvu izmenu.

⁴² Zakon o obligacionim odnosima („Sl. list SFRJ“, br. 29/78, 39/85, 45/89 - odluka USJ i 57/89, „Sl. list SRJ“, br. 31/93 i „Sl. list SCG“, br. 1/2003 - Ustavna povelja), čl. 378.

isporuke ili usluge produžene. Ovako kratak rok zastarelosti predstavlja ključni pokretački faktor prinudne naplate komunalnih usluga, jer za njih po pravilu ne postoji mogućnost privremene obustave pružanja usluge zbog neplaćanja računa (kao kod telekomunikacionih usluga ili električne energije). JKP za objedinjenu naplatu ili pojedinačna JKP koja samostalno sprovode naplatu, stalno su pod pritiskom da blagovremeno pokretnu postupak, naročito nakon što je sudska praksa potvrdila da opomene koje šalju svojim korisnicima nemaju dejstvo prekida zastarevanja, već se njima zahteva pokretanje postupka naplate.⁴³

Pored pravnog okvira koji uređuje komunalne delatnosti, kao i sektorskog za pojedine vrste usluga, potrebno je imati u vidu da ove usluge spadaju u kategoriju *usluga od opšteg ekonomskog interesa*, u svetlu propisa o zaštiti potrošača. Zakon ove usluge određuje kao usluge čiji kvalitet, uslove pružanja i/ili cenu uređuju ili kontrolišu državni organ ili drugi imaoci javnog ovlašćenja, naročito, zbog velike vrednosti početnih ulaganja, ograničenosti resursa neophodnih za njeno pružanje, održivog razvoja, društvene solidarnosti i potrebe za ujednačenim regionalnim razvojem, a u cilju zadovoljenja opšteg društvenog interesa⁴⁴. Pored opštih prava potrošača, Zakon predviđa i set posebnih prava potrošača koji su korisnici usluga od opšteg ekonomskog interesa, kao što su pravo na uredno i neprekidno snabdevanje uslugom odgovarajućeg kvaliteta po pravičnoj ceni, davanje svih informacija o uslovima korišćenja usluga unapred, javna objava tih uslova, zabrana diskriminacije potrošača, obračun primenom cena utvrđenih posebnim propisima, pružanje usluge na propisanom nivou kvaliteta. Dodatne obaveze predviđaju da se 30 dana pre početka primene nove tarife za uslugu izvrši obaveštavanje, kao i u slučaju izmene metodologije formiranja cena i opštih uslova ugovora. Poseban značaj ima poseban raskidni uslov, koji je propisan za ove ugovore, u slučaju da potrošač nije saglasan sa promenom cene ili izmenom opštih uslova ugovora, kao i u pogledu kvaliteta pruženih usluga.

U pogledu osnovanosti verodostojne isprave u izvršnom postupku u komunalnim predmetima (a to je obračun koji sastavlja komunalno preduzeće), važno je uočiti da Zakon o zaštiti potrošača propisuje obavezu da račun koji se

⁴³ U praksi se javljaju pitanja vezana za pojedine komunalne usluge (kao što je „doplatna parking karta“), za koje je u sudskoj praksi utvrđeno da se i na njih takođe primenjuje jednogodišnji rok zastarelosti. (Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev 430/2014 od 17.12.2014. godine).

⁴⁴ Zakonske odredbe nastale na osnovu pravne transpozicije relevantnih odredbi Direktive 2002/22/EZ o univerzalnim uslugama, Direktive 2009/72/EZ o električnoj energiji i Direktive 2009/73/EZ o prirodnom gasu.

dostavlja potrošaču sadrži navođenje elemenata u vidu specifikacije, koja potrošaču omogućava da proverava i prati iznos svog zaduženja, kao i da ostvaruje uvid u tekuću potrošnju radi provere ukupne potrošnje prema pruženom kvalitetu usluge⁴⁵. Pored ostalog, pružaoci usluga od opšteg ekonomskog interesa su dužni da obrazuju savetodavna tela u koja će biti uključeni predstavnici evidentiranih potrošačkih organizacija, kao i posebne komisije za rešavanje reklamacija potrošača, u čijem sastavu moraju da budu i predstavnici evidentiranih potrošačkih organizacija⁴⁶.

Konačno, pravila izvršnog postupka u ovim predmetima su, takođe, specifična. Izvršni postupak u komunalnim stvarima je varijanta izvršenja na osnovu verodostojne isprave, i to po pravilu na osnovu dokumenta - obračuna koji JKP sastavlja kao izvod iz poslovnih knjiga o izvršenim komunalnim ili srodnim uslugama.⁴⁷ Zakon, štaviše, sadrži posebna pravila za izvršenje potraživanja nastalih iz komunalnih i srodnih delatnosti.⁴⁸ Na prvom mestu, predviđeno je da je nadležnost javnog izvršitelja, a ne suda, da odlučuje po zahtevu i donosi rešenje o izvršenju. Kako bi se izbegla ranija praksa „usmeravanja“ predloga za izvršenje iz JKP prema određenim javnim izvršiteljima, ove posebne odredbe predviđaju i mehanizam slučajne i jednake raspodele predmeta mesno nadležnim javnim izvršiteljima, koji u prethodnoj proceduri sprovodi Komora javnih izvršitelja. Po prigovoru protiv rešenja odlučuje sud i, ako se prigovor usvoji, postupak se dalje nastavlja kao po prigovoru protiv platnog naloga, odnosno vodi u parnicu, ako tome ima mesta. Značajna razlika u odnosu na rešenja o izvršenju sudske odluke jeste što se rešenje o izvršenju na osnovu verodostojne isprave izvršava tek posle njegove pravosnažnosti⁴⁹. S druge strane, za razliku od opštih pravila dostave, kao i u postupku na osnovu verodostojne isprave, i u ovim predmetima je potrebno ponoviti dostavu, pre isticanja na oglasnoj tabli nadležnog suda.

Prema navedenom, potrebno je konstatovati da kod ispitivanja pojedinačnih akata o izvršenju u ovoj oblasti treba imati u vidu niz specifičnih odlika izvršenja

⁴⁵ Potrošačke organizacije primedbuju da je ovo zakonsko rešenje nepotpuno, jer ne predviđa način finansiranja takvog učešća njihovih predstavnika, a postavlja se i pitanje mogućnosti „pokrivanja“ velikog broja tih pozicija predstavnicima evidentiranih potrošačkih organizacija (svega 26 u ovom momentu), pa u praksi ovaj mehanizam uglavnom ne funkcioniše ili je isključivo formalnog karaktera, gde se učešće završava na formalnom imenovanju jednog predstavnika u sastavu komisije, bez stvarnog učešća.

⁴⁶ Zakon o zaštiti potrošača, čl. 83. do 92.

⁴⁷ Zakon o izvršenju i obezbeđenju („Sl. glasnik RS“, br. 106/2015, 106/2016 – aut. tum. 113/2017 – aut. tum. i 54/2019), čl. 52.

⁴⁸ Zakon o izvršenju i obezbeđenju, čl. 392. do 413.

⁴⁹ ZIO, čl. 133. st. 2

radi naplate novčanih potraživanja iz komunalnih usluga, kao i posebnih prava koje dužnik, kao potrošač, ima u odnosu na pružaoca komunalnih usluga u svetlu propisa o zaštiti potrošača, u ugovornom odnosu iz kojeg ta potraživanja proističu.

IV. KLJUČNA PITANJA ZAŠTITE PRAVA POTROŠAČA U PRAKSI IZVRŠENJA

Identifikacija ključnih problemskih pitanja koja se javljaju u predmetima izvršenja i u praksi javnih izvršitelja (prevashodno u predmetima izvršenja protiv dužnika kao korisnika komunalnih usluga), rezultat je sprovedenog istraživanja postojećeg pravnog okvira, postojećih institucionalnih i organizacionih rešenja, prakse nadležnih imalaca javnih ovlašćenja, iskustava potrošačkih organizacija i stranaka u tim postupcima. Kao što je navedeno u delu studije koji se odnosi na metodološki pristup, tokom istraživanja predstavnici svih glavnih aktera su dali svoj doprinos, izneli svoje stavove i mišljenja, putem intervjua, dostave priloga, učešćem na fokus grupama i centralnoj raspravi na okruglom stolu, kao i u drugim oblicima komunikacije.⁵⁰

Prilikom razmatranja nalaza istraživanja, treba imati u vidu da je polazna tačka i referentni položaj iz kojeg se analizira stanje u ovoj oblasti položaj građanina, fizičkog lica koje se javlja kao dužnik u izvršnom postupku. Fokus istraživanja je, takođe, samo na delu predmeta iz prakse javnih izvršitelja, jer se ne razmatra ceo postojeći sistem izvršenja ili izvršni postupak. Neka od ovih sistemskih pitanja se svakako specifično reflektuju na ovu materiju, ali sistem kao celina nije ispitivan, niti neka od predloženih rešenja imaju za cilj da dovedu u pitanje sistem izvršenja putem javnih izvršitelja.

IV.1. Dostava i prethodna obaveštenja

Ispitujući praksu javnih izvršitelja, jedno od pitanja koje se kao prvo i najčešće postavlja je pitanje uredne dostave pismena u ovom postupku. Na probleme u vezi sa dostavom jednako ukazuju i javni izvršitelji i drugi učesnici, prevashodno

⁵⁰ Izuzetak je JKP „Infostan“ Beograd, kao najveće komunalno preduzeće za objedinjenu naplatu u zemlji, kojem je u više navrata tražen intervju sa relevantnim predstavnicima. Nije dobijena nikakva povratna informacija, niti su se predstavnici odazvali na poziv za učešće na tematskom okruglom stolu održanom 11.6.2019. u Beogradu.

predstavnicima potrošačkih organizacija, ali iz različitog ugla. Javni izvršitelji ukazuju na probleme u dostavi u smislu izbegavanja prijema pismena od strane dužnika, neuredno evidentiranih ličnih podataka, fizičkih nemogućnosti dostave i drugih razloga koji se prevashodno odnose na držanje i ponašanje dužnika. S druge strane, potrošačke organizacije skreću pažnju na primedbe koje primaju od građana - da nisu imali nikakvu prethodnu informaciju o dostavi, pa čak ni obaveštenje o dostavi pismena, odnosno najčešće rešenja o izvršenju.⁵¹

U praksi, ovi problemi su naročito vezani za dostavu rešenja o izvršenju, s obzirom na to da ga u komunalnim predmetima donosi javni izvršitelj i dostavlja ga dužniku. Ove dostave se pretežno sprovode preko pošte, putem preporučene dostave, ali se u praksi javlja i dostava preko lica zaposlenih u kancelariji javnog izvršitelja. Brojne su primedbe na koje ukazuju prvenstveno predstavnici potrošačkih organizacija, a koje govore o neurednim dostavama, o dostavama u kojima se pismeno ostavlja na neprikladnom mestu ili izvan domašaja dužnika ili da se pronalazi odbačeno od strane trećih lica.

Problem uredne dostave sudskih i drugih službenih pismena predstavlja tradicionalan problem u Srbiji, sa kojim se suočava većina državnih organa i službi. Može se uočiti da postoji kulturološki fenomen u vidu uvreženog mišljenja da će neprihvaćeno pismeno odložiti ili potpuno eliminisati postojanje problema. Takva dostava nikad ne donosi dobre vesti i prirodna je reakcija pokušaj njenog izbegavanja. Vođeni idejom da će problem proći vremenom sam po sebi, kao i na osnovu nekadašnjih iskustava sa uspešnim dugoročnim izbegavanjima prijema takvih pismena, građani-potrošači sami sebe dovode u nezahvalnu poziciju: nakon druge neuspele dostave, sledi isticanje rešenja na oglasnoj tabli mesno nadležnog suda i ono se smatra dostavljenim protekom roka od osam dana. Posledica ove prakse jeste da su građani ponekad, opravdano ili ne, zatečeni sprovođenjem prinudne naplate za koju nisu ni znali, a tu više leka nema. Nedovoljan nivo pravne kulture građana u ovom pogledu za posledicu ima izostanak pouke o pravnom leku, što dovodi do gubitka prava na osporavanje verodostojnosti isprave ili pobijanja rešenja po drugom osnovu.

⁵¹ Dostavljač je dužan da u poštanskom sandučetu izvršnog dužnika ili na drugom mestu na njegovoj adresi ostavi obaveštenje koje sadrži lično ime izvršnog dužnika, svojstvo u postupku, naznaku da će pismeno narednog radnog dana biti istaknuto na oglasnoj tabli suda, naziv i adresu tog suda i upozorenje da se po isteku roka od osam dana od isticanja pismena na oglasnoj tabli suda smatra da je dostavljanje izvršeno (čl. 36. st. 3. ZIO).

U intervjuima i na osnovu iskustava iz fokus grupa, ističe se problem pravne nesigurnosti koja se javlja kao posledica ovog načina dostave, jer se ne zahteva objektivni dokaz o dostavi, već se prihvata tvrdnja lica koje dostavlja pismeno, naročito ako je iz reda zaposlenih kod javnog izvršitelja⁵². Kao moguća ideja za rešavanje ovog problema, pored ostalog, javlja se zahtev za nekim oblikom dokumentovanja radnje izlaska na lice mesta, odnosno ostavljanja obaveštenja koje upućuje na podatke iz izvršnog predmeta i mesto i vreme isticanje pismena na oglasnoj tabli suda u poštanskom sandučetu izvršnog dužnika, odnosno na drugom pogodnom mestu na adresi dužnika. Ipak, veliki broj izvršitelja dostavu vrši putem pošte, jer su troškovi manji, a i dužnici imaju više poverenja u poštansku dostavu.

Iako nije reč o radnji koja se preduzima u izvršnom postupku, treba pomenuti učestalost poslovne prakse JKP za objedinjenu naplatu da istovremeno i ciklično šalju masovan broj opomena pred utuženje potraživanja iz komunalnih usluga. Prema ranijim pravilima izvršnog postupka ovo je bila nužna radnja pred pokretanje prinudne naplate. Međutim, kako se ranije ova dostava vršila preporučenom poštom, a sada to više nije slučaj, dostava se vrši redovnom poštanskom dostavom. Na primer, početkom ove godine JKP Infostan Beograd je uputio opomene pred utuženje na adrese 140.000 Beograđana koji su prekoračili rok za plaćanje računa više od 90 dana, a radi se o dugu od februara 2018. godine do poslednjeg obračunatog meseca.⁵³ Prema podacima dostupnim potrošačkim organizacijama sa terena, veliki broj ovih opomena nije došao do primalaca, jer nije zabeležen trenutak uručenja i jasan rok za blagovremeno plaćanje.⁵⁴ Iako Zakon o izvršenju i obezbeđenju više ne predviđa obavezu poverioca da javnom izvršitelju dostavi dokaz kako je preporučenom poštom poslao izvršnom dužniku pisanu opomenu na adresu navedenu u njegovoj ličnoj karti, JKP Infostan ima obavezu slanja opomene na osnovu gradske odluke o načinu plaćanja komunalnih usluga, sa rokom plaćanja koji nije kraći od 15

⁵² Nalazi fokus grupa u Leskovcu (10.4.2019) i Beogradu (23.4.2019)

⁵³ „Gužve na šalterima Infostana, stigle opomene pred utuženje“, RTS online, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3442513/guzve-na-salterima-infostana-stigle-opomene-pred-utuzenje.html>

⁵⁴ O povredama prava potrošača u vezi sa opomenama Infostana iz marta 2019. godine, koje se odnose na neverodostojnu identifikaciju advokata i obmane u vezi sa pošiljaocem opomene, netačnog navođenja roka za plaćanje po opomeni, nepravilnim i pravno nesigurnim načinom dostave opomena, i drugim uočenim povredama, detaljno obaveštava potrošačka organizacija „Efektiva“ na svojoj internet stranici: <http://efektiva.rs/aktuelnosti-efektiva/potrosaci-aktuelnosti/infostan-opomene/>.

dana⁵⁵. To je istovremeno bitna radnja u skladu sa obavezama blagovremenog informisanja potrošača u pogledu njegovih prava i obaveza kod korišćenja usluga od opšteg ekonomskog interesa, u svetlu napred citiranih posebnih pravila potrošačkog prava. Izostanak uspešne dostave opomene ili drugog oblika obaveštavanja potrošača, korisnika komunalnih usluga, ima za posledicu da je prvo obaveštenje o postojanju i iznosu duga, zapravo rešenje o izvršenju. Na taj način, javni izvršitelji se, umesto poverioca, suočavaju sa nezadovoljstvom potrošača i odijumom u javnosti. U praksi javnih izvršitelja, jedno do najčešćih pitanja, odnosno nedoumica izvršnih dužnika koji imaju svojstvo potrošača, jeste zašto nisu dobili opomenu da plate dug pre izvršenja, u kom slučaju bi bez odlaganja izmirili zaostali dug. Potrošačke organizacije ukazuju da je ova praksa pokazala da je pogrešno bilo ukidanje ranije zakonske odredbe ZIO o obaveznoj prethodnoj dostavi opomene preporučenom pošiljkom, kao uslova za pokretanje izvršnog postupka.

Momenat dostave rešenja o izvršenju je od izuzetnog značaja za dalji tok izvršnog postupka, ali i za pitanje uspešne zaštite prava građana, izvršnih dužnika. Prethodno uredno obaveštavanje dužnika od strane poverioca, u ovom slučaju komunalnih preduzeća, o eventualnim dugovanjima, uredno i uspešno slanje i dostava opomene, treba da bude nužni korak koji prevenira pokretanje izvršnog postupka radi prinudne naplate tih potraživanja. Iako je reč o tehničkom pitanju, odnosno radnji koja se preduzima u postupku, po ocenama sagovornika dostava izaziva najviše problema u izvršnim predmetima potrošačkog karaktera.

IV.2. Neprecizni podaci o dužniku

Tesno vezano za pojavu neuredne ili faktički neuspele dostave je pogrešna ili neprecizna identifikacija dužnika, kao korisnika komunalnih usluga. S jedne strane, uzrok ove pojave je vezan za nemar korisnika usluga, koji ne odjavi svoj status korisnika nakon promene vlasništva stana ili kad ne prijavi promenu prebivališta, pa dostave koje stižu na prethodnu adresu budu neuspešne. S druge strane, niz nepravilnosti vezan za pogrešnu identifikaciju lica ili netačne podatke o njima, posledica je neurednih ili neažurnih podataka koji se vode kod poverioca. JKP nemaju odgovarajuće ovlašćenje pristupa podacima o jedinstvenom matičnom broju građana (JMBG), što za posledicu ima

⁵⁵ Odluka o načinu plaćanja komunalnih usluga na teritoriji grada Beograda („Sl. list grada Beograda“, br. 24/2003, 11/2005, 2/2011, 34/2014i 19/2017), čl. 17. st. 2

nemogućnost uspostavljanja evidencija zasnovanih na podacima o korisnicima, već se vode podaci o objektima na koje se odnosi komunalna usluga i povezuju sa raspoloživim podacima o korisniku objekta.⁵⁶ Ukoliko izvršitelji imaju netačan JMBG ili ga uopšte nemaju, najčešće se obraćaju pismenim putem Ministarstvu unutrašnjih poslova, što otežava postupak, ali i kreira posebne troškove⁵⁷.

U intervjuima sa javnim izvršiteljima ukazano je da su pogrešni podaci o identitetu korisnika, netačna adresa ili drugi lični podatak, najveća prepreka u odvijanju ovih postupaka. Takođe je istaknuto da trivijalne prekršajne kazne zbog neprijavlivanja promene prebivališta ili boravišta nisu adekvatna prevencija ovakvih pojava i da je potrebno naći bolji mehanizam uticaja na građane da uredno prijavljuju promene boravišta. Istovremeno, ni JKP nemaju dovoljno responsivan sistem, a korisnici nisu skloni da prolaze kroz birokratsku proceduru radi obavljanja promene korisničkih podataka. Tome treba dodati i pojavu da se kod svake promene korisnika za pojedino domaćinstvo javlja zahtev plaćanja svih ranijih dugova prethodnog korisnika, bez ispitivanja njihove osnovanosti, zastarelosti, mogućih drugih skrivenih troškova, koji često predstavljaju neprijatno iznenađenje za novog korisnika. Poslovna praksa kojom se onemogućava brza i efikasna promena podataka o korisniku, deluje odvraćajuće za potrošače da savesno i blagovremeno prijave promene. Posledice su štetne za obe strane: potrošači mogu da budu iznenađeni potraživanjima za koja nisu odgovorni ili situacijom da zbog promene prebivališta nisu bili u prilici da prime rešenje o izvršenju i da ga pobijaju prigovorom. Sa druge strane komunalna preduzeća čije službe naplate daju podatke za predloge za donošenje tih rešenja, u tom slučaju nemaju ažurne i tačne podatke, pa se javlja otežani put pronalaženja dužnika, uvećani troškovi postupka i duže vreme njegovog trajanja. Pored toga, postoje objektivni problemi vezani za nepreciznu fizičku adresu primalaca pošiljki na ruralnim područjima.

⁵⁶ Zakon o komunalnim uslugama sadrži obavezu policije da na obrazloženi zahtev vršioca komunalne delatnosti dostavi lične podatke za građane, podatke za vozila i druge podatke iz evidencija koje vodi u skladu sa zakonom, radi naplate naknade za izvršenu komunalnu uslugu nakon isteka roka za plaćanje ili pokretanja postupka pred nadležnim organima zbog neizvršenja zakonom utvrđenih obaveza (čl. 23. st. 1). Međutim, ova obaveza ne sadrži eksplicitno obavezu za dostavu JMBG, što bi bilo neophodno u smislu zakonskih pravila o zaštiti podataka o ličnosti.

⁵⁷ Pribavljanje podataka od državnih organa, imalaca javnih ovlašćenja, drugih pravnih lica i preduzetnika koji su javnom izvršitelju potrebni za delotvorno vođenje izvršnog postupka i postupka obezbeđenja, predviđeno je kao radnja koja se tarifira sa 10 bodova, gde je vrednost boda 120 dinara, bez PDV-a (Javnoizvršiteljska tarifa, „Sl. glasnik RS“, br. 59/2016, tarifni broj 2)

U novije vreme je ova situacija, međutim, u značajnoj meri rešena, jer od početka 2019. godine javni izvršitelji imaju pristup pravosudnom informacionom sistemu (PIS), preko kojeg mogu neposredno da pribave ažurne podatke o licima i njihovom prebivalištu. Međutim, ova promena nema uticaja na neažurne podatke o korisniku koje vodi poverilac, odnosno na podatke o korisniku objekta na kojem se vode komunalne usluge, a koji se unose u predlog za izvršenje.

IV.3. Nedostupna oglasna tabla suda

U predmetima izvršenja u komunalnim stvarima, nakon druge neuspele dostave, sledi isticanje rešenja o izvršenju na oglasnoj tabli suda i smatra se da je dostavljanje izvršeno istekom osam dana od dana isticanja. U ovim predmetima, dužnik ima neke procesne beneficije, kao što je obaveza dostave dva puta u razmaku od najmanje osam dana, pre isticanja na oglasnoj tabli, i najznačajnije, izvršenje tek nakon pravosnažnosti rešenja. Međutim, u svetlu navedenih problema sa dostavom i identifikacijom, nije neuobičajena pojava da čak i savesni potrošač, korisnik komunalnih usluga, bude zatečen sprovođenjem naplate na osnovu pravosnažnog rešenja o izvršenju, o kojem nije imao nikakvih prethodnih saznanja.⁵⁸

Upravo se dostava putem isticanja rešenja na oglasnoj tabli suda navodi kao jedan od ključnih problema u ovim predmetima. Građani često imaju rezerve u pogledu pravilnosti u radu dostavljača i prema navodima predstavnika potrošačkih organizacija, građani stiču utisak da javni izvršitelji koriste pravila o dostavi tako da u kratkom roku mogu da izdejtstvuju pravosnažnost rešenja, naročito kod dostave preko svoje terenske službe.⁵⁹ Teško je dokazati postojanje takve prakse ili utvrditi njenu učestalost, ali se sa određenim stepenom verovatnoće može prihvatiti ova teza, svakako ne kao učestala pojava u radu javnih izvršitelja, već u pojedinim slučajevima. Zakonska pravna fikcija uredne dostave preko oglasne table suda, i to fizičkim isticanjem pismena, a da primalac nema nikakvih drugih saznanja, niti o iniciranju nekog postupka, niti o konkretnoj radnji u postupku koja se preduzima, zaista predstavlja veliki rizik za pravnu sigurnost potrošača komunalnih usluga. To su potraživanja o kojima potrošač može, ali ne mora da ima potpune informacije, obaveštenje koje se šalje takođe može, ali ne mora da dospe do potrošača. Ako ne pronađe obaveštenje o

⁵⁸ Ovde se pod savesnošću podrazumeva neizbegavanje prijema pismena iz preporučene dostave ili preko dostavljača.

⁵⁹ Diskusija na fokus grupama u Leskovcu i Beogradu

dostavi pismena na svojoj adresi, a to nije neuobičajeno u praksi, da bi neko ovim putem zaista bio obavešten, potrebno je da iz nekih razloga fizički ode u sud, prouči sadržinu oglasne table i da traži podatke koji se odnose na njega, a to je nezamislivo u praksi. Naročito je problem da u ovim predmetima nema elektronske oglasne table, niti postoji bilo koji vid elektronske komunikacije, kako sa poveriocem, tako i sa javnim izvršiteljem.

IV.4. Problem obračuna koji sastavlja Infostan i sadržine verodostojne isprave

Svojstvo verodostojne isprave u izvršenju potraživanja iz komunalnih stvari po pravilu ima obračun koji sastavlja JKP za objedinjenu naplatu ili JKP koje neposredno naplaćuje svoje usluge⁶⁰. U praksi, najčešći razlog za pokretanje postupka prinudne naplate je, naravno, neredovno plaćanje komunalnih usluga. Međutim, u pozadini verodostojne isprave koja je predmet izvršenja, neretko stoji niz mogućih nepravilnosti na strani poverioca: pogrešno knjiženje, netačan obračun ukupnih dugova, nepostojeći dug, odstupanje od uslova kvaliteta pružene usluge, plaćanje usluge i kad se ona ne pruža, i sl.⁶¹ Poseban problem je pojava nepoštene poslovne prakse komunalnih preduzeća putem tzv. „saldo“ knjiženja, gde se uplate za tekuća potraživanja preusmeravaju na najstarija neplaćena potraživanja koja mogu biti i zastarela.⁶² Isto se odnosi na izostanak reakcije JKP na reklamacije za nedovoljan kvalitet usluge ili otklanjanje kvarova.

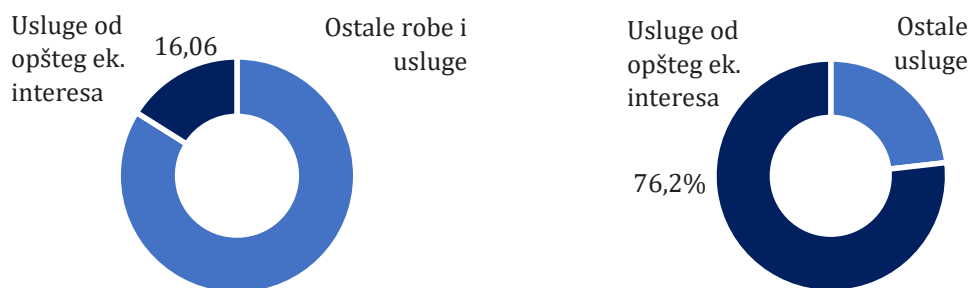
Prema podacima Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, u 2018. godini je evidentirano ukupno 26.823 potrošačkih prigovora, od kojih je ukupno 16,06% vezano za usluge od opšteg ekonomskog interesa. Prema sadržini ovih prigovora, problemi sa kojima se potrošači najviše suočavaju su način obračunavanja ili pogrešno obračunati troškovi čija su posledica visoki računi, problem plaćanja dugovanja, odnosno knjiženja uplata, kao i problemi u vezi sa

⁶⁰ Zakon ovde predviđa poseban oblik verodostojne isprave u materiji komunalnih usluga, „izvod iz poslovnih knjiga o izvršenim komunalnim ili srodnim uslugama“ (čl. 52. st. 2. tač. 4) Zakona)

⁶¹ Gvoić Željka i Mladen Alfirović, „Analiza posebnog postupka za naplatu potraživanja po osnovu komunalnih i sličnih usluga“, Nacionalna organizacija potrošača Srbije (NOPS); prilozi Efektive i drugih potrošačkih organizacija.

⁶² Prema informacijama koje je pružila Efektiva, JKP Infostan je u maju 2018. godine obustavio primenu saldo sistema, koji mu je omogućavao da svakom uplatom potrošača automatski namiri najstarije neutuženo potraživanje prema istom potrošaču, ali opomene koje su slate u novije vreme sugerišu da se saldo sistem i dalje primenjuje.

kvalitetom pružene usluge.⁶³ Ovaj broj ne obuhvata reklamacije koje potrošači predaju neposredno JKP, odnosno pružiocima usluga, već samo potrošačke prigovore koji su predati potrošačkim organizacijama obuhvaćenih programom regionalnih potrošačkih savetovališta ili neposredno preko *onlajn* obrasca, s tim što se po pravilu ovi prigovori podnose nakon odbijanja prethodno podnete reklamacije. U odnosu na ukupan broj potrošačkih prigovora, udeo onih koji se odnosi na usluge od opšteg ekonomskog interesa ne deluje veliki, ali istovremeno treba imati u vidu da je reč o daleko najvećem udelu u ukupnoj strukturi potrošačkih prigovora na usluge.



Struktura potrošačkih prigovora u NRPP u 2018. godini

Zakon propisuje načelo formalnog legaliteta izvršne isprave, gde su sud i javni izvršitelj vezani izvršnom i verodostojnom ispravom kod odlučivanja o predlogu za izvršenje.⁶⁴ Iz ugla javnih izvršitelja, pitanje računa ili obračuna na osnovu kojeg se pokreće postupak nije aktuelno, jer se svodi na ispitivanje formalnog oblika i sadržine isprave u pogledu propisanih podataka, ali bez ispitivanja samih podataka ili pravnog osnova za izdavanje te isprave.⁶⁵ Verodostojna isprava, pored toga, mora da obuhvati sve troškove, uključujući kamate, jer nije dozvoljena naplata bilo kojeg potraživanja poverioca izvan isprave.⁶⁶

⁶³ Izveštaj o radu Nacionalnog registra potrošačkih prigovora za 2018. godinu, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija; usluge od opšteg ekonomskog interesa obuhvaćene Izveštajem uključuju električnu energiju, grejanje, vodosnabdevanje, kao i telekomunikacione usluge.

⁶⁴ ZIO, čl. 5.

⁶⁵ Rešenje o izvršenju se donosi ako verodostojna isprava sadrži podatke o izvršnom poveriocu i izvršnom dužniku i predmet, vrstu, obim i dospelost obaveze izvršnog dužnika (čl. 53. st. 1. ZIO).

⁶⁶ „Izvršni sud ne može odrediti izvršenje radi naplate zatezne kamate na glavni dug, kada ona nije predviđena izvršnom ispravom.“ Rešenje Privrednog apelacionog suda, Iž 1405/2017 od 25.10.2017. godine - Sudska praksa privrednih sudova - Bilten br. 1/2018

Prigovor zastare je, inače, najčešća sadržina prigovora potrošača u ovim predmetima i prema iskustvima potrošačkih organizacija, u tim stvarima sud redovno usvaja prigovor zastarelosti za odgovarajući deo obračuna koji je predmet rešenja.⁶⁷ Međutim, potrebno je svakako konstatovati da javni izvršitelj ne ispituje sadržinu verodostojne isprave, niti je u obavezi da po službenoj dužnosti pazi na zastarelost potraživanja. Napred je bilo više reči o specifičnostima jednogodišnjeg roka zastare u svetlu opštih pravila obligacionog prava, a u odnosu na potraživanja iz komunalnih usluga. Prema tome, potrošač mora da vodi računa o ovom momentu, primi rešenje o izvršenju i da blagovremeno podnese prigovor, kojim bi pobijao rešenje u delu zastarelih potraživanja.

Kratak rok zastarelosti je istovremeno pokretač užurbanog delovanja objedinjene naplate komunalnih usluga, ali i situacija u koju upada veliki broj korisnika, koji ne iskoristi svoje procesno pravo, jer nije imao znanja, mogućnosti ili nije bio faktički obavešten o toku postupka. Poslovna praksa JKP u ovom pogledu, pored navedenog „saldo“ sistema, sadrži i druga postupanja kojima se obezbeđuje naplata ovih potraživanja. Na prvom mestu, slanjem opomena pred tužbu, sa obračunom potraživanja koja uključuju ponekad i ona koja su zastarela, računa se na efekat „zastrašivanja“ većine korisnika, koje će po njihovom prijemu bez ispitivanja obračuna uplatiti traženi iznos, kako bi izbegli prinudnu naplatu, za koju znaju da je efikasna. Drugi je mehanizam „reprograma“, kojim se takođe uključuju i zastarela dugovanja, a potrošač koji prihvati ovaj program namirenja dugova, priznaje i te dugove i rok zastarelosti teče iz početka. Ovo su neke od praksi koje su, prema iskustvima potrošačkih organizacija i na osnovu informacija dobijenih u razgovorima na fokus grupama, dugo već prisutne i koje se još uvek javljaju.

IV.5. Karakter obračuna kao verodostojne isprave

Problem specifikacije troškova u računu, naročito kod objedinjene naplate, jeste jedan od najčešćih primedbi potrošačkih organizacija. Pored ostalog, ukazuje se na praksu „mešanja“ različitih potraživanja prema različitim subjektima, a u istom računu, gde se pored naplate komunalnih usluga, kao što su voda ili daljinsko grejanje, obračunavaju i druga potraživanja, kao što je na primer naknada za korišćenje vodnog dobra, obaveze trećih lica, kao što je održavanje stambene zgrade ili tzv. zajednička potrošnja električne energije. Kako sva

⁶⁷ Intevjui i prilozi potrošačkih organizacija.

navedena potraživanja nemaju istovetan pravni tretman komunalne usluge, niti čak istovetnog obveznika plaćanja, javlja se problem „stavljanja u isti koš“ putem objedinjavanja naplate i knjiženja u poslovnim knjigama poverioca, konkretno JKP za objedinjenu naplatu, pa posledično i uvođenja u isti procesni mehanizam prinudne naplate. Druge, brojne primedbe potrošačkih organizacija na uslove i način rada JKP, kao pružalaca usluga od opšteg ekonomskog interesa, uključujući pitanja načina merenja i obračuna cene pružene usluge, neće biti detaljnije razmatrane na ovom mestu jer izlaze iz okvira problematike verodostojne isprave na osnovu koje se sprovodi izvršni postupak. Međutim, treba imati u vidu da potrošač, kao izvršni dužnik u postupku, može svojim prigovorom da pobija rešenje i po ovom osnovu, s tim što to podrazumeva dalje dokazivanje i raspravljanje u parničnom postupku, na koji po pravilu taj prigovor vodi.

Potrošačke organizacije ukazuju na problem da i kada potrošač blagovremeno podnese reklamaciju na uslugu ili način obračuna, pa čak i u slučajevima kada se reklamacija odnosi na evidentiranje ili knjiženje uplata, ne postoji obaveza JKP da takve reklamacije prikaže na obračunu. Prema tome, u praksi se javlja prinudna naplata potraživanja koja su prethodno reklamirana, jer sama verodostojna isprava ne sadrži nikakvu naznaku o tome.

Pored toga, javljaju se tehnički problemi sa oblikom i sadržinom tzv. jedinstvene uplatnice: podelom tog dokumenta na račun, nalog za uplatu i priznanicu, Infostanu je omogućeno da na određenim mestima ukloni oznake za mesec i godinu dospeća, što koristi za tvrdnje da nije namireno konkretno mesečno potraživanje na koje se račun odnosi već je, zbog izostanka navedenih oznaka na otcepljenoj uplatnici, namireno najstarije neutuženo potraživanje prema potrošaču. Ukazano nam je i na činjenicu da Infostan na uplatnice i priznanice jeste vratio mesec i godinu, ali nije vratio datum dospeća, čime uplatnica i dalje nije u skladu sa Odlukom grada o načinu plaćanja komunalnih usluga.

U pozadini problema obračuna je složen odnos na liniji potrošač/krajnji korisnik – JKP objedinjena naplata – JKP pružalac usluge, u kojem je potrošaču otežano usmeravanje reklamacije prema pružaocu usluga od opšteg ekonomskog interesa, imajući u vidu da u pogledu naplate, u većim gradovima se umeće objedinjena naplata, koja prekida niz uzajamnih prava i obaveza koje su kao takve prepoznate prema propisima o zaštiti potrošača. JKP za objedinjenu naplatu nema svojstvo pružaoca usluga od opšteg ekonomskog interesa, jer predstavlja „agenciju“ koja vrši naplatu potraživanja u svoje ime, a za račun više

lokalnih komunalnih preduzeća ili drugih pružalaca komunalnih usluga, a ponekad i naplate potraživanja koja nemaju takvo svojstvo, kao što je napred konstatovano. Drugim rečima, u pogledu sadržine usluge (kao što je neredovnost ili uskraćivanje pružanja usluge, greške u obračunu), reklamacije na nivo kvaliteta usluge i druge primedbe je neophodno uputiti neposredno pružaocu konkretne komunalne usluge (npr. toplana, vodovod i kanalizacija, gradska čistoća), a ne objedinjenoj naplati. Međutim, na planu finansijske obaveze, odnos postoji između potrošača i objedinjene naplate, koja nema sluha niti ovlašćenja da zadire u sadržinu usluge, njen obračun (merenje), kvalitet ili eventualni izostanak u nekom periodu, a prinudna naplata se pokreće na predlog JKP za objedinjenu naplatu. Prema tome, JKP za objedinjenu naplatu postupaju isključivo kao „inkasant“ drugih komunalnih preduzeća, pa je potrošač u nezahvalnoj situaciji da sve materijalne prigovore mora da rešava izvan situacije naplate, a time i izvan izvršnog postupka, po mogućstvu pre pokretanja izvršnog postupka, jer isticanje ovih okolnosti u njegovom toku vodi isključivo u parnični postupak.

IV.6. Troškovi postupka

Troškove postupka svojim rešenjem određuje javni izvršitelj, i tu se uračunavaju troškovi poverioca vezani za pripremu predloga za izvršenje i pokretanje postupka, kao i troškovi javnog izvršitelja, u skladu sa javnoizvršiteljskom tarifom. Javnoizvršiteljsku tarifu donosi ministar pravde, pa se u razgovoru sa javnim izvršiteljima čuje da oni nemaju neposredan uticaj na sadržinu i visinu stavki u tarifi, za razliku od advokata, iako u javnosti vlada drugačije mišljenje. Zaista, troškovi izvršenja i naknada za rad javnih izvršitelja su ono što u javnosti izaziva najveću pažnju i često negativne reakcije. U troškove izvršenja ulaze svi troškovi nastali u toku samog postupka, kao što su radnje prikupljanja podataka o dužniku (u vidu imovinskog stanja), adresa ili drugih ličnih podataka. Potrošačke organizacije ukazuju na praksu pojedinih javnih izvršitelja da višekratnim preduzimanjem radnji koje nisu neophodne, veštački uvećavaju troškove postupka, koje na kraju plaća dužnik. Zloupotrebe u nagomilavanju neopravdanih troškova koje se javljaju po ovom pitanju najbolje se mogu ilustrovati praktičnim primerima: izvršitelj je nekoliko puta slao dokument na pogrešno navedenu adresu, zbog dijakritike na jednom slovu, zatim poslao na ispravnu, ali sa uredno fakturisanim prethodnim pogrešnim dostavama.

Česta primedba koja se čuje u razgovorima sa potrošačima i potrošačkim organizacijama jeste da su troškovi javnih izvršitelja preveliki u odnosu na visinu potraživanja i naročito u odnosu na naizgled mali obim posla vezan za pojedinačni predmet prinudne naplate u komunalnim predmetima. Zaista, ovi predmeti su brojni i tipizirani, javni izvršitelji ih dobijaju u „paketima“ po ranije pomenutom sistemu ravnomerne i slučajne raspodele. Troškovi izvršenja u komunalnim stvarima su značajna stavka jer glavni dug može biti relativno mali, a postupak prinudne naplate JKP se pokreće čak i za minimalne iznose. Posebno se ističe trošak poverioca, koji javni izvršitelji svojim rešenjem o izvršenju priznaju, a koji uključuju i trošak izrade predloga za donošenje rešenja.⁶⁸ U praksi se javlja situacija da JKP podnese 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. Za razliku od mehanizma slučajne i ravnomerne raspodele komunalnih predmeta javnim izvršiteljima, takva raspodela nije predviđena za advokate, pa je moguće da preko iste advokatske kancelarije „pređe“ relativno veliki broj predloga i da se ceo taj iznos troškova predujmi tim kancelarijama, a potom prizna kao trošak poverioca od strane javnog izvršitelja koji donosi rešenje o izvršenju. Takva praksa se može okarakterisati kao nepoštena poslovna praksa trgovca, u svetlu pravila o zaštiti potrošača, ali i kao nedozvoljena praksa u svetlu izvršnog postupka, jer se stvara nepotreban trošak izvršenja, koji se u krajnjoj liniji prevladuje na dužnika. Pored toga, ugovaranje i pružanje advokatskih usluga za jednostavne, tipizirane poslove kao što je sastavljanje formularnog predloga za izvršenje na osnovu verodostojne isprave u komunalnim stvarima, sa svim podacima koje sastavljaju službe za naplatu JKP, predstavlja i koruptivni rizik, naročito imajući u vidu da su ovde poverioci preduzeća u javnoj svojini.⁶⁹

IV.7. Prigovor trećeg lica

Prigovor trećeg lica je od velikog značaja u predmetima naplate na pokretnim stvarima, npr. stvarima zakupodavca koji se nalaze kod zakupca ili naročito kod

⁶⁸ Prema Tarifi o nagradama i naknadama troškova za rad advokata („Sl. glasnik RS“, br. 121/2012, tarifni broj 18 u vezi sa tar.br. 13), za sastavljanje predloga za izvršenje obračunava se naknada za rad advokata u visini od najmanje 200 bodova, tj. 6.000 dinara. U praksi se javlja i situacija da advokatske kancelarije, u skladu sa Tarifom, umanjuju ovaj iznos za 50%.

⁶⁹ Ovakvi slučajevi su dokumentovani u izveštaju državne revizije o radu JKP Informatika Novi Sad, u 2013. godini, a na osnovu opomena koje su potrošači dobijali od „advokata“ u novije vreme, takođe se stiče utisak da se ova praksa ponavlja (izveštaj Efektive).-

prometa nepokretnosti koje naknadno postanu predmet izvršenja. Kako izvršni poverilac može namiriti svoje potraživanje samo iz imovine izvršnog dužnika, kada izvršitelj koji prilikom sprovođenja izvršenja popiše pokretnu stvar iz zakupljenog stana koja je vlasništvo stanodavca, a ne podstanara koji je izvršni dužnik, stanodavac kao treće lice do okončanja izvršnog postupka ima pravo prigovora trećeg lica. Ovim prigovorom se, uz priložen dokaz o vlasništvu na stvari, zahteva utvrđivanje nedopuštenosti izvršenja na konkretnom predmetu. Ukoliko izvršitelj odbije ovaj prigovor, vlasnik stvari ima pravo da pokrene parnični postupak protiv izvršnog poverioca radi utvrđenja da je izvršenje nedozvoljeno. Kao jedan od problema na ovu temu ističe se činjenica da pokretanje parničnog postupka ne odlaže izvršenje, a parnični postupci po pravilu dugo traju. Takođe, javni izvršitelj posle provere adrese dužnika u MUP-u popisuje pokretne stvari koje se nalaze u državini, odnosno u posedu, a ne svojini izvršnog dužnika.⁷⁰

Ovi predmeti nisu bili u fokusu istraživanja jer nemaju karakter potrošačkih stvari. Pitanje učešća trećeg lica u predmetima koji su fokus ovog istraživanja nije naročito učestalo, ali se javljaju pojedini slučajevi (pre svega kod određivanja naplate na pokretnim stvarima dužnika i prakse kasnog i neizvesnog uključivanja u postupak trećeg lica), izuzetno retkog usvajanja tog prigovora, u velikoj meri zbog teškoća dokazivanja. Naime, treće lice je dužno da u prigovoru navede razloge za prigovor i da priloži isprave kojima dokazuje postojanje svoga prava, inače se prigovor odbacuje.⁷¹ Na ovaj način se javlja neravnopravnost stranaka u postupku u pogledu načina dokazivanja, jer se kod popisa i prodaje stvari izvršnog dužnika javlja zakonska pretpostavka da su sve stvari u njegovoj državini u svojini izvršnog dužnika i da mogu biti predmet izvršenja, uz izuzetke po vrsti i nameni stvari.⁷² Na taj način se štiti interes poverioca da se efikasno sprovede izvršenje, ali je značajno otežana zaštita interesa trećeg lica, koje mora da dokazuje da su stvari u njegovoj svojini, a ne dužnikovoj, a da se pritom zahteva dokazivanje svojine, a ne da se učini verovatnim takva okolnost, kao i stroga pisana forma dokaza (*forma ad probationem*) već u fazi podnošenja prigovora, odnosno pre parničnog postupka u kojem bi se ti dokazi ispitali. Takvo zakonsko rešenje izuzetno otežava primenu ovog pravnog leka, naročito u odnosu na pokretne stvari, pa je retko usvajanje ovog prigovora u praksi logična posledica.

⁷⁰ Diskusija sa fokus grupa

⁷¹ ZIO, čl. 108. st. 3

⁷² ZIO, čl. 221 i 218.

IV.8. Načelo (ne)srazmere

Povreda načela srazmere je primedba koja se često čuje u javnosti, naročito u predmetima koji se odnose na naplatu prodajom nepokretnosti⁷³. Međutim, u praksi gotovo da nije zabeležen slučaj prodaje nepokretnosti u komunalnim izvršnim predmetima. Zakon o izvršenju i obezbeđenju navodi pojam srazmere na samo dva mesta i tako ostavlja prostor za arbitrarnost u proceni srazmere između visine obaveze izvršnog dužnika i sredstva i vrednosti predmeta izvršenja⁷⁴.

Jedan od naših sagovornika je kao primer iz prakse naveo slučaj penzionerke iz Beograda čiji je stan koji je procenjen na 90.000 evra prodat zbog duga od 6.500 evra. Kao naročit problem u ovom slučaju konstatovana je činjenica da je predmetni stan prodat na licitaciji po ceni od 26.000 evra kao najvišoj postignutoj ceni. Istaknuto je da je zakonska obaveza javnog izvršitelja da pazi na načelo srazmere, iako javni izvršitelji u javnosti često ističu argument da ove prodaje predstavljaju samo izvršenje sudske odluke.

U predmetima prodaje nepokretnosti, potrošačke organizacije, ali i drugi sagovornici, ukazuju na probleme sa sprovođenjem aukcijske prodaje, koja se često odvija pod neregularnim uslovima, sa indicijama o fizičkom sprečavanju ili otežavanju pristupa pojedinim učesnicima. Na osnovu razgovora sa predstavnicima potrošačkih organizacija može se zaključiti da su ove aukcije često rezervisane za uzak krug ljudi, pa se sugeriše na primere u kojima upravo rođaci ili prijatelji izvršitelja na pomenutim aukcijama otkupe nepokretnost. Na slične probleme, naročito u pogledu netransparentnosti postupka izvršenja, ukazuje i poseban tematski izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije⁷⁵.

IV.9. Problem pravne pomoći

Pristup adekvatnoj pravnoj pomoći predstavlja ključni problem u zaštiti prava potrošača u samom izvršnom postupku, naročito imajući u vidu da po pravilu dužnik nema ekonomski interes da angažuje advokata u predmetu relativno

⁷³ Na obavezu poštovanja načela srazmere ukazuje poznati slučaj Vaskrsić protiv Slovenije, u kojem je presudom Evropskog suda za ljudska prava naloženo Sloveniji da državljaninu te zemlje Zoranu Vaskrsiću isplati 85.000 evra odštete zbog prodaje njegove kuće radi namirenja duga za komunalnu uslugu u iznosu od 124 evra (*Case Vaskrsic v. Slovenia (31371/12) - Final Resolution RES(2018)261*).

⁷⁴ Članovi 56. i 527. stav 5

⁷⁵ Savet za borbu protiv korupcije, izveštaj „Prenos izvršenja u nadležnost javnih izvršitelja“, br. 021-00-1855/2019 od 21. 2. 2019. godine

male vrednosti, u odnosu na moguće troškove advokata. Iako u praksi advokati pružaju pomoć po minimalnoj tarifi (50% od iznosa po Tarifi za sastavljanje prigovora), a često i *pro bono*, u komunalnim predmetima dužnik po pravilu ne angažuje advokata. Kako bi ostvario adekvatnu pravnu pomoć, potrošač koji je primio rešenje o izvršenju jedino ima mogućnost da se obrati nekoj od potrošačkih organizacija. Prema postojećem programu regionalnih potrošačkih savetovaništa, svako od sedam savetovaništa u četiri regionalna centra ima najmanje po jednog angažovanog pravnika, koji pruža pravnu pomoć ili podršku potrošačima koji se obrate sa ovakvim molbama. Iskustva savetovaništa su da se potrošači obraćaju u komunalnim stvarima relativno često, u odnosu na druge materije, s tim što se takvi slučajevi odnose i na postupanja u vezi sa opomenama i postupcima reklamacija komunalnih usluga. Međutim, s druge strane, u razgovorima sa javnim izvršiteljima zaključeno je da gotovo da nema zabeleženih slučajeva da se potrošačka organizacija obratila neposredno javnom izvršitelju, a sami javni izvršitelji nisu upoznati sa sistemom pravne pomoći u oblasti zaštite potrošača. Zaključak koji se na osnovu ovih navoda može izvesti, jeste da se potrošači obraćaju potrošačkim organizacijama za pravnu pomoć, mada tu mogućnost ne uočavaju uvek u samom izvršnom postupku, a javni izvršitelji ih ne upućuju na tu mogućnost. Takođe, može se izvesti i zaključak da organizacije za zaštitu prava potrošača nisu dovoljno vidljive ili aktivne, i potrebno je da unaprede nivo komunikacije sa javnim izvršiteljima i Komorom javnih izvršitelja, putem organizovanja okruglih stolova, panel učešćem na stručnim savetovanjima javnih izvršitelja, učešćem u stručnim raspravama, itd.

Na ovom mestu je potrebno konstatovati da postoji zakonska obaveza javnog izvršitelja da u svim predmetima posreduje između stranaka radi sporazumnog namirenja izvršnog poverioca.⁷⁶ Kako izvršni dužnik po pravilu nema adekvatnu pravnu pomoć, javlja se podozrenje kod takvog eventualnog postupanja javnog izvršitelja.

Svi sagovornici se slažu da trenutno ne postoji pouzdan način da se dužnici koji imaju svojstvo potrošača obrate za pomoć potrošačkim organizacijama, kao jedinom obliku pravne pomoći koji je na raspolaganju potrošačima u ovim predmetima. Javni izvršitelji po pravilu nemaju kontakte sa potrošačkim organizacijama i u praksi se retko javlja situacija da potrošačka organizacija neposredno kontaktira javnog izvršitelja.

⁷⁶ ZIO, čl. 137.

IV.10. Pravo na stanovanje

Iseljenja radi predaje ili prodaje nepokretnosti čine izuzetno mali procenat ukupnog broja izvršnih predmeta⁷⁷, ali su ovi predmeti izazvali značaju medijsku pažnju, proizveli stvaranje osećaja solidarnosti sa dužnicima u javnosti i bitno uticali na stvaranje loše slike u javnosti o radu javnih izvršitelja. Štaviše, u kontekstu ovih predmeta se pojavila i posebna građanska akcija, neformalna zajednica građana, čiji je zajednički cilj zaštita prava na stanovanje.⁷⁸

Kao jedno od ključnih problema koji su identifikovani u razgovoru sa predstavnicima ove zajednice i njihovim saradnicima iz reda potrošačkih organizacija, ističu se nepravilnosti uočene u praksi povodom procene vrednosti nepokretnosti, i naročito načina i uslova njihove prodaje putem aukcije. Kao zloupotrebe koje se javljaju, ukazuje se na netransparentnost prodaje, razne oblike sprečavanja zainteresovanih lica da učestvuju u tim prodajama, kao i prodaje stanova članovima porodice javnih izvršitelja. Pored toga, kod prodaje radi naplate potraživanja, javlja se problem povrede načela srazmere, kada se prodaje nepokretnost čija je stvarna tržišna vrednost koju bi ostvarila izvan prodaje u izvršnom postupku, bila značajno veća od one ostvarene putem aukcijske prodaje u uslovima koji se među sagovornicima ocenjuju kao neregularni.

Poseban problem je iseljenje lica iz nepokretnosti, koja je jedino mesto njihovog stanovanja, u kojima žive duži period vremena ili koje predstavljaju jedinu vrednu imovinu tih lica. Ovde se ukazuje na primere nehumanog postupanja sa osetljivim grupama lica, kao što su stari, bolesni i deca, članovi domaćinstva lica protiv kojeg se sprovodi izvršenje. U praksi se javljaju situacije da građanin može da izgubi stan jer u katastar nepokretnosti nije upisan kao vlasnik (iako ga je blagovremeno platio) ili ako izgubi svu imovinu zbog nemara stvarnog dužnika. Takođe, javljaju se slučajevi da se sprovodi iseljenje nepokretnosti koja se ne može pouzdano identifikovati kao predmet izvršenja, a kao posledica nepreciznog dispozitiva sudske presude, koja predstavlja izvršni naslov.⁷⁹

Kao što je napred rečeno, u stvarima od značaja za zaštitu prava potrošača, slučajevi prinudnog iseljenja su gotovo nezabeleženi u praksi. S druge strane,

⁷⁷ Prema procenama sagovornika iz reda javnih izvršitelja, reč je o svega 1% od ukupnog broja predmeta.

⁷⁸ Združena akcija „Krov nad glavom“, <https://www.facebook.com/zakrovnadglavom/>

⁷⁹ Intervju, predstavnik Združene akcije „Krov nad glavom“

potrebno je imati u vidu da je reč o stvarima od velikog značaja, kako za građane protiv kojih se sprovodi takav postupak, tako i za širu javnost i ugled javno-izvršiteljske profesije.

U javnosti se ponekad ističe, u kontekstu prinudnih iseljenja, pa i praksi navedenih organizacija i građanskih inicijativa, da je pravo na stanovanje ljudsko pravo, međutim takvo pravo ne spada u korpus ljudskih i građanskih prava propisanih Ustavom ili merodavnim međunarodnim konvencijama. Međutim, pravo na stanovanje čini sastavni deo međunarodnog socijalnog prava (konkretno Evropske socijalne povelje). Time se svaka država potpisnica ove povelje obavezuje da obezbedi efektivno ostvarivanje prava na stanovanje putem mera koje imaju za cilj unapređivanje pristupa stambenom smeštaju odgovarajućeg standarda, sprečavanje ili umanjivanje pojave beskućnika, kako bi se ona postepeno uklonila. Države potpisnice treba i da učine da cene stambenog smeštaja budu dostupne onima koji nemaju dovoljno sredstava.⁸⁰ Prema tome, međunarodni standardi zaštite socijalnih prava građana obuhvataju i obavezu države da suzbija oblike lišavanja prava na stanovanje, odnosno da pronalazi rešenja za slučajeve kada lica ili porodice ostanu bez stana, bez obzira na ispravnost pravnog osnova ili postupka iseljenja, a te mere bi trebalo da imaju svoj izraz i u zakonskom uređenju postupka izvršenja.⁸¹

V. IZMENE ZAKONA O IZVRŠENJU I OBEZBEĐENJU

Izmenama Zakona o izvršenju i obezbeđenju, koje su nedavno usvojene, veliki broj odredbi se precizira, otklanjaju se određene protivrečnosti ili nepotrebna ponavljanja iz postojećeg teksta zakona, ali se suštinski ne menja postojeći sistem izvršenja.⁸² Pored ostalog, proširenje isključive nadležnosti javnih izvršitelja se odnosi na sva novčana potraživanja, uključujući i alimentaciju, kao i potraživanja prema svim direktnim i indirektnim budžetskim korisnicima, mogućnost da se posebnim zakonom proširi isključiva nadležnost javnih izvršitelja, izmene u pogledu redosleda naplate na nepokretnosti opterećenoj hipotekom, ograničenje predmeta izvršenja samo na imovinu potrebnu za

⁸⁰ Zakon o potvrđivanju Revidirane evropske socijalne povelje („Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori“, br. 42/2009), čl. 31.

⁸¹ Republika Srbija je ratifikovala Revidiranu evropsku socijalnu povelju 2009. godine, ali citirani član 31. ne spada u odredbe koje je prihvatila kao obavezujuće.

⁸² Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbeđenju („Sl. glasnik RS“, br. 54/2019)

namirenje, mogućnost izricanja novčane kazne svakom licu koje ometa ili sprečava sprovođenje izvršenja, i sl. Procena vrednosti nepokretnosti i naročito njena aukcijska prodaja radi namirenja novčanog potraživanja je u dosadašnjoj praksi primene Zakona identifikovana kao potencijalno izuzetno koruptivna⁸³. Zakonska novina koja u praksi aukcijske prodaje treba da ukloni ili značajno umanjí probleme je elektronsko javno nadmetanje za prodaju nepokretnosti. S tim u vezi, značajno je proširen krug lica koja ne mogu da budu kupci na toj aukciji, a koji uključuje sve javne izvršitelje (a ne samo onog koji sprovodi konkretno izvršenje), njihove pomoćnike i zaposlene, kao i krug njihovih srodnika. Predviđeno je i ograničenje izvršenja na zaradi do jedne polovine, umesto dosadašnje dve trećine visine zarade, a na minimalnoj zaradi i na penziji do jedne trećine njene visine.

Posmatrano iz tematskog ugla ovog istraživanja, izmene predviđaju eksplicitno ovlašćenje poverilaca u komunalnim predmetima koje omogućava da oni samostalno pribavljaju podatke o jedinstvenom matičnom broju građana. Ova novina, iako formalno proširuje prava poverioca, može posredno da utiče na veći stepen pravne sigurnosti i na umanjíenje jedne od napred identifikovanih problemskih pojava u praksi izvršenja u komunalnim predmetima, a to je neprecizna identifikacija izvršnog dužnika.⁸⁴ Druga značajna izmena vezana za predmet ovog istraživanja je uvođenje elektronske oglasne table suda. Kao što je već konstatovano, izostanak stvarnog obaveštenja o dostavi rešenja o izvršenju ili drugog pismena u postupku izvršnom dužniku, putem dostave preko oglasne table suda, predstavlja jedan od ključnih problema u predmetima izvršenja iz komunalne materije.⁸⁵ Kako fizičko isticanje pismena na oglasnoj tabli suda nema gotovo nikakav praktični značaj i, osim ispunjavanja formalnog uslova za urednu dostavu, nema drugu svrhu, predloženo rešenje može značajno unaprediti praktičan aspekt obaveštavanja izvršnog dužnika. Elektronska komunikacija obezbeđuje efikasan i ekonomičan prenos podataka, jednostavan pristup i obaveštavanje u svakom trenutku, bez obzira na radno vreme suda, njegovu lokaciju, pristup i vidljivost oglasne table i druge okolnosti koje trenutno predstavljaju problem u praksi.

Izmene u izvršnom postupku u komunalnim stvarima predviđaju da se ne može odrediti izvršenje prodajom jedine nepokretnosti u vlasništvu izvršnog dužnika fizičkog lica (odrednica koja se poklapa sa pojmom potrošača) radi namirenja

⁸³ Savet za borbu protiv korupcije, izveštaj „Prenos izvršenja u nadležnost javnih izvršitelja“, br. 021-00-1855/2019 od 21. 2. 2019. godine; problem identifikovan u delu dokumenta IV.10.

⁸⁴ Detaljnije u delu dokumenta IV.2.

⁸⁵ Detaljnije u delu dokumenta IV.1. i IV.3.

potraživanja čija glavnica ne prelazi iznos od 5.000 evra. U praksi, kao što je napred izloženo, nisu uočene pojave koji bi potpadale pod dejstvo ove odredbe.⁸⁶ Pored toga, visina je određena relativno visoko, na nivou glavnice, a ne na nivou ukupnog potraživanja sa kamatama i troškovima, pa se postavlja pitanje - u kojoj situaciji je moguće da se pojavi glavni dug za komunalno potraživanje u većem iznosu, a s obzirom na jednogodišnji rok zastarelosti. Prema tome, može se konstatovati da predložena izmena na praktičnom planu gotovo isključuje mogućnost prinudne naplate duga iz komunalne usluge putem prodaje jedine nepokretnosti potrošača koji je izvršni dužnik u datom slučaju, što svakako treba pozdraviti kao garanciju zaštite prava potrošača u izvršnom postupku.

Treba konstatovati da je i formulacija odredbe o načelu srazmere takođe pretrpela izmene jer se sada zahteva da javni izvršitelj po službenoj dužnosti vodi računa o tome da se izvršenje sprovedi onim sredstvom i na onom predmetu koji su za izvršnog dužnika najmanje nepovoljni, ako se javlja izbor između više sredstava i predmeta izvršenja.

Novinu predstavlja i poseban postupak dobrovoljnog namirenja novčanog potraživanja pre pokretanja izvršnog postupka. Postupak započinje izvršni poverilac koji u predlogu dostavlja verodostojnu ispravu kojom dokazuje postojanje i dospelost svog potraživanja, a javni izvršitelj („prirodni“ u komunalnim stvarima), obaveštava izvršnog dužnika i stavlja mu u izgled posledice izvršnog postupka, utičući na njega u pravcu dobrovoljnog namirenja potraživanja odnosno postizanja sporazuma o načinu izmirenja duga sa poveriocem. Rok za sporazum stranaka i namirenje potraživanja poverioca je 60 dana od dana podnošenja predloga u tom smislu. Iako je reč o fakultativnom postupku, o čemu odluku donosi izvršni poverilac kada podnosi predlog, njegova pravna posledica je zastoj roka zastarelosti za period trajanja tog postupka, odnosno najviše 60 dana u slučaju neuspešnog ishoda. Postupak podrazumeva predujam na teret izvršnog poverioca, ali predviđeni zastoj roka zastarelosti za naplatu potraživanja i manje opresivno dejstvo u odnosu na izvršnog dužnika, pa se može očekivati da će veliki broj poverilaca u komunalnim stvarima, javnih komunalnih preduzeća, optirati ovaj postupak. Postupak dobrovoljnog namirenja je svakako povoljniji za izvršnog dužnika jer daje više vremena i mogućnosti za potpuno i celovito informisanje o predmetu i visini obaveze, kao i fleksibilnost sporazumevanja sa poveriocem uz posredovanje javnog izvršitelja. Konkretno, u materiji komunalnih predmeta to

⁸⁶ Konstatovano u delu ovog dokumenta IV.8.

bi podrazumevalo mogućnost da potrošač, kao izvršni dužnik, nakon obaveštavanja o iniciranju postupka dobrovoljnog namirenja, ispita osnovanost dugova koji su sadržani u obračunu izvršnog poverioca, koji predstavlja verodostojnu ispravu u tom predmetu, da proveriti da li su sve njegove uplate evidentirane ili da li je obračun pojedinih stavki pravilan, i konačno da li ima razloga za eventualnu reklamaciju koja bi mogla da bude predočena poveriocu tokom trajanja roka za postizanje sporazuma i naplate potraživanja. Ako ovaj novi institut bude naišao na širu primenu u praksi, i ako bude primenjivan u skladu sa svojim racijom, postoji mogućnost da značajno utiče na otklanjanje potrošačkih problema koji se javljaju u vezi sa obračunom ili sadržinom obračuna poverioca.⁸⁷

S druge strane, izmene sadrže i odredbe kojima se dodatno beneficira položaj izvršnog poverioca u komunalnim stvarima. Pored postojećih procesnih pravila kojima je uveden poseban oblik postupka izvršenja na osnovu verodostojne isprave, kojeg odlikuje efikasnost, isključiva nadležnost javnih izvršitelja i posebna svojstva verodostojne isprave, zakon dodatno olakšava postupak prinudne naplate ovih potraživanja. Konkretno, važeći Zakon već priznaje svojstvo verodostojne isprave za izvod iz poslovnih knjige samo ako je poverilac javno komunalno preduzeće ili pružalac usluge srodne komunalnoj (npr. telekomunikacioni operateri), a ta beneficija nije dozvoljena drugim subjektima. Izmenama Zakona, ova odredba je dodatno precizirana otklanjanjem dileme da li je potreban i račun i obračun dugova, u korist rešenja da je dovoljan obračun kao izvod iz poslovnih knjiga. Pored toga, u praksi se javilo pitanje urednosti predloga za izvršenje koji je potpisan faksimilom. Odgovor na to pitanje je pružila sudska praksa stanovištem da je predlog za izvršenje uredan ako umesto potpisa predlagača sadrži faksimil (predlagača ili punomoćnika).⁸⁸ Izmenama Zakona otklonjena je ova nejasnoća i precizirano je da je predlog za izvršenje radi namirenja potraživanja iz komunalnih usluga uredan i kada umesto potpisa izvršnog poverioca ili punomoćnika, koji nije advokat, sadrži faksimil. Posmatrano iz perspektive zaštite potrošača, ova izmena, iako predstavlja dodatnu procesnu olakšicu za poverioca, istovremeno može da poboljša položaj potrošača, jer sadrži implicitnu zabranu da predlog za izvršenje bude snabdeven faksimilom advokata (*argumentum a contrario*), što je jedan od elemenata negativne prakse komunalnih preduzeća, koja ima karakteristike nepoštene poslovne prakse u smislu Zakona o zaštiti potrošača, prema kojoj advokati

⁸⁷ Detaljnije u delu dokumenta IV.4.

⁸⁸ Zaključak Građanskog odeljenja Vrhovnog kasacionog suda, usvojen na sednici od 27.6.2017. godine

prividno sastavljaju predloge, a troškovi za sastavljanje isprave se priznaju poveriocu.⁸⁹ Pravilna primena ove odredbe bi mogla da utiče i na otklanjanje ove pojave u praksi.

Verovatno najveći izazov za neposredno buduću praksu javnih izvršitelja, ali i zaštitu prava potrošača, u svetlu izmena Zakona, predstavlja predložena prelazna odredba kojom je predviđeno da svi sudski predmeti izvršenja koji nisu okončani, u materiji u kojoj je propisana isključiva nadležnost javnih izvršitelja, budu nastavljeni pred javnim izvršiteljima. U pitanju su tzv. stari predmeti izvršenja, naročito iz materije komunalnih usluga, koji duži niz godina čekaju sprovođenje izvršenja u sudu, a od kojih najveći deo čine upravo predmeti iz komunalne i srodne materije. Ovi predmeti, prema intervjuima sa izvršnim sudijama, predstavljaju ogroman balast za rad u izvršenjima, ali i sudova uopšte, i značajno utiču na tekuće predmete izvršenja. Navedenom prelaznom odredbom je propisan otpis duga *ex lege*, odnosno obustava postupka izvršenja ako do dana stupanja na snagu izmene zakona nije započeto sprovođenje izvršenja, kao i u predmetima u kojima je od poslednje preduzete radnje sprovođenja proteklo više od šest meseci, pod uslovom da iznos glavnice potraživanja ne prelazi iznos od 2.000 dinara. Javlja se pitanje u kojem procesnom momentu javni izvršitelj nastavlja postupak i kako se tretiraju radnje koje su ranije preduzete u tim predmetima, s obzirom na značajan protok vremena. **Ovo rešenje ima nesporno veliki praktični značaj, naročito skidanjem velikog tereta „starih predmeta“ sa sudova i davanje mogućnosti da se tekući priliv predmeta rešava u razumnom roku, ali istovremeno otvara određene nepoznanice u pogledu uspešne primene u praksi.**

Može se zaključiti da izmene Zakona o izvršenju i obezbeđenju, posmatrano iz ugla pristupa pravde potrošača, donose izvesne izmene koje će unaprediti pravnu sigurnost u tekućim predmetima i koje istovremeno sadrže određena rešenja za problemska pitanja koja su identifikovana u ovom istraživanju, kao što je izvesnost dostave pismena i obaveštavanja stranke preko oglasne table suda, preciznost podataka o dužniku, i posebno mogućnosti naplate potraživanja ili preispitivanja obračuna poverioca iz oblasti komunalnih usluga bez primene represije.

⁸⁹ Detaljnije u delu dokumenta IV.6.

VI. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

VI.1. Zaključci:

Na osnovu sprovedenog istraživanja i napred izloženih nalaza, mogu se izvesti sledeći zaključci u pogledu postojećeg stanja zaštite prava potrošača u postupku izvršenja i identifikacije ključnih problema u ostvarivanju ove politike u praksi:

1. Posmatrano iz ugla potrošača, pristup pravdi u izvršnom postupku podrazumeva prevashodno zaštitu prava dužnika, po pravilu u predmetima izvršenja na osnovu verodostojne isprave radi naplate potraživanja iz komunalnih usluga i srodnih delatnosti. Zakonska procesna pravila ne sadrže posebne prepreke za zaštitu prava ove kategorije dužnika, u odnosu na druge izvršne dužnike, s tim da sadrže izvesne procesne beneficije za izvršnog poverioca (po pravilu javno komunalno preduzeće), koje su usmerene na efikasnost postupka. Imajući u vidu načelo formalnog legaliteta, javni izvršitelj, kao donosilac rešenja o izvršenju u ovim predmetima, nema ovlašćenje da zadire u sadržinu i način obračuna dugova iz verodostojne isprave pružaoca komunalnih usluga, pa je potrošačke primedbe na činjenična i pravna pitanja u konkretnom slučaju potrebno ispitati pre početka postupka ili nakon njega, u parnici na koju po pravilu upućuje sud na osnovu prigovora izvršnog dužnika.
2. U praksi izvršenja u komunalnim predmetima, najviše problema, kako iz ugla javnih izvršitelja, tako i potrošača, vezuje se za preduzimanje pojedinih radnji u postupku, i to za dostavu rešenja i drugih pismena, identifikaciju izvršnog dužnika i blagovremeno obaveštavanje o činjenicama bitnim za postupak. Izostanak stvarnog prijema rešenja ili obaveštenja o dostavi, čak i kada se stvara formalna pretpostavka da je to učinjeno preko oglasne table suda, stvara nepremostivu prepreku za zaštitu prava potrošača, jer ga lišava osnovnog pravnog sredstva - prigovora izvršnog dužnika, kao i mogućnosti da u roku od osam dana od dostavljanja rešenja namiri novčano potraživanje. Uzrok te pojave je, po pravilu, izbegavanje prijema pismena od strane dužnika, ali način dostave i nedostaci vezani za precizne podatke o dužniku stvaraju potrebu za unapređenje u ovom pogledu, kako izvršenje ne bi zateklo

potrošače istovremeno i bez prethodnih obaveštenja, i bez odgovarajućeg pravnog sredstva. Nedavne izmene Zakona donose određena unapređenja, ali preostaje prostor za napredak na nivou podzakonskih akata i prakse.

3. Ključni problem zaštite potrošača u izvršnom postupku je obezbeđivanje adekvatne pravne pomoći potrošačima. Razlozi za to su nemogućnost ili neisplativost pravne pomoći u predmetima izvršenja potraživanja iz komunalnih i srodnih usluga preko advokata, s obzirom na relativno visoke troškove naknade advokata u odnosu na potraživanje i nedostatak odgovarajućih oblika besplatne pravne pomoći. Jedini postojeći oblik šeme pravne pomoći koji je na raspolaganju izvršnim dužnicima u potrošačkim stvarima jesu regionalna potrošačka savetovaništa, u kojima potrošačke organizacije pružaju pravnu pomoć i savete potrošačima, ali njihovi materijalni, tehnički i kadrovski resursi su vrlo ograničeni. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći dozvoljava mogućnost potrošačkim organizacijama da ostvaruju ovu funkciju u skladu sa sektorskim zakonom, ali ne pruža uverenje za razvoj novih šema u drugim oblastima.
4. Osnovni uzroci pokretanja velikog broja izvršenja u komunalnim predmetima su neredovno plaćanje usluga i kratak rok zastarelosti. Pozadina problema zaštite potrošača u izvršnom postupku je vezana za način i uslove pružanja komunalnih usluga, s obzirom na posebna pravila zaštite potrošača koja obavezuju javna komunalna preduzeća kao pružaoce usluga od opšteg ekonomskog interesa, a čije sprovođenje i zaštita prava korisnika nisu uvek adekvatno obezbeđeni u neposrednoj relaciji između pružaoaca i korisnika usluga. Posledica je da eventualne primedbe ili reklamacije potrošača na uslove pružanja, kvalitet i obim usluge, obračun cene, specifikaciju obaveza koje čine obračun, ne mogu biti predmet ispitivanja u izvršnom postupku. U tom slučaju preostaje jedino mogućnost pobijanja prinudne naplate putem prigovora izvršnog dužnika i sledstveno u parnici.
5. Troškovi izvršnog postupka su relativno visoki u odnosu na glavni dug u predmetima naplate potraživanja iz komunalnih usluga. Zbog toga se kod dužnika stvara utisak da plaćaju značajno veći trošak nego što su dužni, i oni tada percipiraju velike troškove javnog izvršitelja ili

poverioca. Troškovi postupka, pored namirenja troškova javnih izvršitelja i poverioca, imaju i posredan efekat u preveniranju izvršnih postupaka, jer je dužnik informisan o tome i svestan da docnja u plaćanju obaveza iz komunalnih stvari nužno povlači za sobom pokretanje izvršnog postupka.

VI.2. Preporuke:

Preporuke koje se mogu izvesti iz navedenih nalaza i zaključaka su sledeće:

VI.2.1. Preporuke upućene Ministarstvu pravde, u pogledu uređenja postupka izvršenja i praćenja primene zakona:

1) Potrebno je podizanje svesti građana o pravima i obavezama u svetlu zaštite prava potrošača, u komunalnim stvarima i izvršnom postupku iz komunalnih usluga.

Na prvom mestu, neophodno je podizanje svesti građana da izbegavanje prijema pismena ne olakšava, nego samo otežava položaj u izvršnom postupku, a često i onemogućava pravnu zaštitu. Pored toga, potrebno je da građani obrate više pažnje na ažuriranje ličnih korisničkih podataka koji se vode kod komunalnih preduzeća, kao i da redovno prate obračune komunalnih usluga i blagovremeno podnose reklamacije radi sprečavanja pokretanja izvršnih postupaka.

2) Potrebno je ispitati mogućnost za unapređenje pouzdane dostave rešenja o izvršenju i drugih pismena u izvršnom postupku. Tehničke mogućnosti unapređenja načina dostave i obaveštavanja o pokrenutom postupku, pored ostalog, mogu biti:

- U svetlu predstojećeg uvođenja elektronske oglasne table u sudovima, potrebno je obezbediti tehnički i organizaciono adekvatno rešenje, koje će biti uspešno implementirano i promovisano, radi pristupa što većeg broja zainteresovanih građana;
- Obezbediti dokumentovanje načina i mesta dostave pismena, odnosno ostavljanja obaveštenja o dostavi pismena u slučajevima fizičke dostave sprovedene preko terenske službe

izvršitelja, radi otklanjanja sumnje izvršnog dužnika u pravilnu dostavu. To je moguće putem fotografisanja ostavljenog obaveštenja, sa navedenim podacima o lokaciji (geotag).

- 3) Preispitati pojedine troškove koji opterećuju izvršenje u komunalnim predmetima. Predlozi za umanjeње pojedinih troškova, koji u krajnjoj liniji opterećuju izvršnog dužnika, su:
- Isključiti naplatu troškova pribavljanja podataka od državnih organa i imalaca javnih ovlašćenja (Javnoizvršiteljska tarifa, Tarifni broj 2) u predmetima naplate potraživanja iz komunalnih i srodnih usluga, imajući u vidu nova ovlašćenja JKP da neposredno pribavljaju JMBG dužnika, prema predloženim izmenama Zakona, i naročito s obzirom na pristup javnih izvršitelja Pravosudno-informacionom sistemu;
 - Isključiti priznavanje troškova poverioca za sastavljanje predloga za izvršenje na osnovu verodostojne isprave u komunalnim stvarima, 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.

VI.2.2. Preporuke upućene Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija, u pogledu sprovođenja pravila o zaštiti potrošača:

- 4) Potrebno je uputiti građane na mogućnost da se blagovremeno obrate potrošačkim organizacijama za pravnu pomoć u vezi sa potrošačkim prigovorima na pružene komunalne i srodne usluge, kao i nakon pokretanja izvršnog postupka.
- 5) Potrebno je da se dopuni postojeći program „Regionalnih potrošačkih savetovališta“ sa dodatnim aktivnostima i sredstvima namenjenim za rešavanje problema potrošača u komunalnim stvarima, uključujući izvršenja u ovim predmetima.

VI.2.3. Preporuke upućene Komori javnih izvršitelja, u vezi sa unapređenjem prakse javnih izvršitelja u odnosu na potrošače:

- 6) Neophodno je unapređenje mogućnosti ostvarivanja pravne pomoći izvršnih dužnika u komunalnim predmetima, putem obezbeđivanja blagovremenih informacija o potrošačkim organizacijama koje pružaju tu pomoć, zatim putem razmene informacija između javnih izvršitelja i potrošačkih i drugih organizacija i razvojem modela stalnog praćenja potrošačkih problema u ovoj oblasti i davanja odgovarajućih predloga mera za unapređenja (predloženi modeli).
- 7) Potrebno je omogućiti aktivniju ulogu javnog izvršitelja u sklopu procedure posredovanja između stranaka u komunalnim predmetima, uz saradnju sa predstavnicima organizacija koje u postupku učestvuju kao punomoćnici dužnika-potrošača.

VII. OPCJE ZA DEFINISANJE MODELA KONTINUIRANOG PRAĆENJA ZAŠTITE PRAVA POTROŠAČA U IZVRŠNOM POSTUPKU

Kako bi se obezbedila veća transparentnost u radu javnih izvršitelja, unapredila njihova odgovornost i obezbedila kontinuirana razmena podataka o izvršenjima, veće razumevanje javnosti za ovu materiju, naročito u predmetima koji su relevantni sa aspekta zaštite potrošača i zaštite prava građana, potrebno je ispitati mogućnosti za uspostavljanje jedne trajne strukture praćenja zaštite prava potrošača od strane organizacija civilnog društva u izvršnom postupku. Na prvom mestu, mehanizam praćenja treba da obezbedi pomoć i podršku strankama koje imaju svojstvo dužnika u izvršnom postupku, a u vezi sa potraživanjem koje izvire iz pravnog odnosa, a na koje se primenjuju pravila zaštite potrošača. To su pre svega izvršni predmeti iz komunalne materije, ali i srodna potraživanja (npr. telekomunikacione usluge), koja imaju značajan udeo u ukupnom broju izvršnih predmeta iz nadležnosti javnih izvršitelja.

Mehanizam praćenja koji bi obezbedile prevashodno potrošačke organizacije, treba da izgradi izbalansirani odnos saradnje sa javnim izvršiteljima i praćenje njihovog rada, kao i da pruži platformu za stalnu međusobnu komunikaciju. Krajnja svrha ovog mehanizma treba da bude sprečavanje povrede zakona, odnosno pravilniji akti i radnje u postupku izvršenja, veći stepen pravne

sigurnosti i zaštite prava građana, otklanjanje uočenih nepravilnosti u praksi javnih izvršitelja, ali posledično i bolje percepcije javnosti u odnosu na sistem izvršenja u celini.

Na osnovu nalaza sprovedenog istraživanja i utvrđenih zaključaka, data su sledeća dva modela praćenja zaštite prava potrošača u izvršnom postupku:

Opcija 1 – *Mreža potrošačkih organizacija*

Opcija 2 – *Lokalni mehanizam praćenja*

Pored toga, na prvom mestu je potrebno ispitati mogućnosti za određena unapređenja procedura u okviru postojeće strukture odnosa i ovlašćenja glavnih aktera, koja ne podrazumevaju izgradnju neke nove strukture. Ova pitanja su u nastavku izložena u okviru Nulte opcije.

VII.1. Opcija 1 - Mreža potrošačkih organizacija

VII.1.1. Opis modela

Model podrazumeva uspostavljanje koordinirane saradnje mreže potrošačkih organizacija i organizacija za zaštitu prava građana radi sprovođenja nezavisnog, eksternog praćenja zaštite prava potrošača u izvršnom postupku, koje se ostvaruje putem kontinuiranog i sistematskog praćenja prakse javnih izvršitelja i na osnovu podataka koji se dobijaju u sklopu pružanja pravne pomoći potrošačima u komunalnim stvarima.

Svrha mehanizma je da obezbedi objektivno kontinuirano praćenje stanja u ovoj oblasti, identifikaciju problema u izvršnim postupcima, davanje mogućih predloga mera i stvaranje platforme za komunikaciju i saradnju između potrošačkih organizacija i javnih izvršitelja.

Mehanizam na prvom mestu okuplja potrošačke organizacije i fokus je usmeren na materiju prinudnih izvršenja u kojima je dužnik fizičko lice/potrošač, a poverilac trgovac – pravno lice koje komercijalno pruža usluge, po pravilu komunalne i srodne. Mehanizam pored toga može da uključi pojedine organizacije za zaštitu prava građana, kao što su postojeće inicijative čiji je cilj zaštita prava na stanovanje, kao i problemi u vezi sa zaštitom tog prava u postupku izvršenja, pa se u nastavku ovog dokumenta, sve što se odnosi na

potrošačke organizacije, shodno primenjuje i na organizacije za zaštitu prava građana.

VII.1.2. Struktura modela

Predloženi model na prvom mestu podrazumeva mrežnu saradnju nekoliko potrošačkih organizacija i organizacija za zaštitu prava građana iz glavnih gradskih centara Srbije, koje imaju iskustva, stečena znanja, analitičke mogućnosti i zainteresovane su za učešće u mehanizmu. Mehanizam predviđa prikupljanje podataka o radu javnih izvršitelja od strane potrošača koji se obraćaju pojedinim potrošačkim organizacijama. Osim toga podaci bi se prikupljali i praćenjem rada komunalnih preduzeća u delu načina i uslova pružanja, obračuna i naplate komunalnih usluga, putem prikupljanja dostupnih informacija, izveštaja i drugih dokumenata o radu javnih izvršitelja i odvijanju postupka izvršenja u predmetima komunalnih usluga i predmetima od interesa za zaštitu prava građana, kao i iz drugih izvora.

Potrebno je obezbediti saradnju tih potrošačkih organizacija putem jedinstvene i usaglašene metodologije praćenja rada javnih izvršitelja, koordinacije tih aktivnosti, kao i objedinjavanjem nalaza i predloga mera.

Radi uspostavljanja strukture ovog mehanizma, potrebno je uspostaviti mrežu potrošačkih organizacija za praćenje rada javnih izvršitelja, na sledeći način:

- 1) Formulisanjem inicijative za uspostavljanje zajedničkog mehanizma praćenja zaštite prava potrošača u izvršnom postupku;
- 2) Obaveštavanjem svih registrovanih potrošačkih organizacija o inicijativi;
- 3) Uspostavljanjem mreže zainteresovanih organizacija – određivanjem organizacije koja bi koordinirala mrežu;
- 4) Razmatranjem predloga i utvrđivanjem zajedničke metodologije mehanizma.

VII.1.2.1. Koordinacija i organizacija rada

Organizacija mehanizma predviđa periodične konsultacije između članica mreže, razmenu podataka i metodološka usklađivanja u pripremi i izradi priloga za izveštaj.

Svaka organizacija-članica mreže određuje jednog predstavnika iz svojih redova, kao glavnog istraživača koji rukovodi aktivnostima mehanizma u toj organizaciji i učestvuje u radu koordinacije mreže. Detaljan plan rada se utvrđuje prilikom koordinaciji.

Organizacija-koordinator mreže takođe određuje svog predstavnika koji je istovremeno glavni istraživač, odgovoran za koordinaciju mehanizma, razmenu informacija i metodološko ujednačavanje. Koordinacija se odvija kontinuiranom saradnjom i komunikacijom koordinatora mreže i predstavnika organizacija koji je čine, o čemu se stara organizacija-koordinator mreže. Koordinacija mreže može da se rotira na nivou ciklusa praćenja.

Na organizacionom planu, potrebno je obezbediti sinergiju mreže mehanizma sa Radnom grupom za Poglavlje 28 – Zaštita potrošača i zaštita zdravlja Nacionalnog konventa o EU, čiji rad koordinira Centar za evropske politike i čiji su članovi predstavnici većine registrovanih potrošačkih organizacija. To se obezbeđuje s obzirom na članstvo većine potrošačkih organizacija u sastavu Radne grupe za Poglavlje 28, koja predstavlja njihovu zajedničku platformu u delu praćenja procesa pristupanja EU i u kojoj već postoje uspostavljeni mehanizmi razmene podataka, dokumenata i trajni forum za dijalog, kako između članova, tako i sa relevantnim državnim organima i drugima akterima u procesu.

VII.1.3. Aktivnosti

Mehanizam praćenja zaštite prava potrošača u izvršnom postupku predviđa sledeće aktivnosti:

- 1) Prikupljanje relevantnih podataka
- 2) Pružanje podrške građanima/potrošačima u pojedinačnim situacijama
- 3) Kontinuirani dijalog sa relevantnim akterima
- 4) Analitička obrada
- 5) Periodično izveštavanje o stanju u oblasti koja je predmet praćenja
- 6) Utvrđivanje predloga mera za unapređenja stanja
- 7) Obaveštavanje javnosti.

Aktivnosti mehanizma je potrebno obavljati u skladu sa jedinstvenom metodologijom, koja bi se definisala na početku uspostavljanja mreže. Svaka

organizacija sprovodi prikupljanje podataka, njihovu analizu i izrađuje prilog za izveštaj.

Organizacija koja je koordinator mreže je zadužena za metodološko ujednačavanje postupanja, davanje instrukcija i pomoći drugim organizacijama u toku trajanja ciklusa praćenja. Na osnovu pojedinačnih priloga ona potom izrađuje nacrt godišnjeg izveštaja. Koordinacija se odvija preko predstavnika organizacija koje čine mrežu, a koji su posebno određeni kao vodeći istraživači za sprovođenje mehanizma.

Vremenski ciklus: jednogodišnji period za pripremu i izradu izveštaja. Detaljan plan aktivnosti se utvrđuje prilikom procesa koordinacije organizacija u okviru mreže.

VII.1.3.1. Prikupljanje relevantnih podataka

Prikupljanje relevantnih podataka se sprovodi u okviru jedinstvene metodologije mehanizma. Prikupljanje podataka se vrši:

- prilikom pružanja pomoći i savetovanja potrošača u pojedinačnim predmetima izvršenja;
- prijemom podataka koje dostavljaju potrošači i kancelarijskim istraživanjem (intervjui sa potrošačima);
- dokumentarnim istraživanjem;
- terenskim istraživanjem (intervjui sa javnim izvršiteljima, predstavnicima poverioca/komunalnih preduzeća, fokus grupe i sl.).

Aktivnosti koje se odnose na prikupljanje podataka se odvijaju u okviru redovnih aktivnosti potrošačkih savetovališta, kao i posebnih aktivnosti vezanih za tematska istraživanja u delu koji je predmet mehanizma.

Usklađivanje rada se ostvaruje preko koordinacije mreže.

Za sprovođenje aktivnosti praćenja, koriste se sledeći izvori podataka:

- 1) Analiza dokumenata, podataka i zvaničnih internet stranica vezanih za:
 - zakonodavstvo (zakone i podzakonske akte);
 - dokumenta javnih politika (strategije, programe, planove, akcione planove, itd.);
 - zvanične izveštaje (izveštaje o sprovođenju, izveštaje o javnim konsultacijama, itd.);

-
- zvanične evidencije (Nacionalni registar potrošačkih prigovora, podatke Ministarstva pravde, sudsku praksu, izveštaje Komore JI, itd.)
 - analitičke dokumente (analize efekata propisa, obrazloženja zakona, evaluacije politika, itd.);
 - pojedinačna pravna akta (odluke, zaključke, itd.);
 - ostale dokumente (agende, zapisnike sa sastanaka i izveštaje, najave, smernice, uputstva, memorandume, itd.);
- 2) Zahtevi za slobodan pristup informacijama;
 - 3) Fokus grupe;
 - 4) Intervjui sa potrošačima i drugim učesnicima u postupku, sa poveriocima (komunalna preduzeća, telekomunikacioni operateri);
 - 5) Ankete.

VII.1.3.2. Pružanje podrške i savetovanje građana/potrošača:

Pojedine aktivnosti koje potrošačke organizacije obavljaju u skladu sa Zakonom o zaštiti potrošača⁹⁰ naročito obuhvataju:

- informisanje, edukaciju, savetovanje i pružanje pravne pomoći potrošačima u ostvarivanju potrošačkih prava;
- primanje, evidentiranje i postupanje po prigovorima potrošača;
- sprovođenje nezavisnih ispitivanja i uporednih analiza kvaliteta roba i usluga i javno objavljivanje dobijenih rezultata;
- sprovođenje istraživanja i studija u oblasti zaštite potrošača i javno objavljivanje dobijenih rezultata.

Pored toga, potrošačke organizacije koje su u skladu sa Zakonom evidentirane u evidenciji nadležnog ministarstva imaju i sledeća prava⁹¹:

- pravo da konkurišu sa programom od javnog interesa za podsticajna sredstva Ministarstva;
- pravo na pokretanje postupka za zaštitu kolektivnog interesa potrošača u skladu sa zakonom;
- pravo zastupanja interesa potrošača u sudskim i vansudskim postupcima;

⁹⁰ Zakon o zaštiti potrošača, čl. 131

⁹¹ Zakon o zaštiti potrošača, čl. 135

-
- pravo zastupanja interesa potrošača u konsultativnim telima u oblasti zaštite potrošača na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou;
 - pravo na učestvovanje u radu radnih grupa za pripremu propisa i strateških dokumenata kojima se uređuju prava potrošača;
 - pravo na pristup korišćenju Nacionalnog registra potrošačkih prigovora, u cilju primanja, evidentiranja i postupanja po prigovorima potrošača;
 - pravo da učestvuju u radu Saveta potrošača.

Savetovanje potrošača u pojedinačnim situacijama, prijem potrošačkih prigovora, koji predstavljaju bilo koji oblik predstavke ili pritužbe u vezi sa povredom prava potrošača iz Zakona o zaštiti potrošača ili drugog zakona koji uređuje neko srodno pravo, jeste karakteristična aktivnost potrošačkih organizacija. U zavisnosti od stručnih i organizacionih kapaciteta pojedinih organizacija, i naročito raspoloživih sredstava za finansiranje te aktivnosti, one pružaju neposrednu podršku potrošačima koji im se neposredno obrate. U praksi, to prevashodno podrazumeva situaciju u kojoj se trgovac ogлуši na reklamaciju ili u slučaju povrede prava i zaštite interesa vezanih za ugovore o pružanju usluga.

Pomoć potrošačke organizacije se sastoji prevashodno u davanju odgovarajuće opšte informacije o relevantnim zakonskim pravima i obavezama, kao i ocene u pogledu opravdanosti konkretnog potrošačkog prigovora, upućivanje potrošača na pravu adresu za ostvarivanje zahteva i predočavanje raspoloživih mogućnosti za zaštitu prava i interesa. Pored toga, kada je to moguće, potrošačka organizacija se neposredno obraća trgovcu povodom uočene povrede, sa predlogom mogućih koraka koje je potrebno preduzeti radi otklanjanja povrede.

U ovom momentu, osam organizacija učestvuje u programu regionalnih potrošačkih savetovališta, koji sprovodi Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, i kojim se obezbeđuje finansiranje potrošačkih organizacija za četiri regionalna područja radi pružanja pomoći potrošačima u ostvarivanju njihovih prava.⁹²

Aktivnosti savetovališta koje su predviđene programom uključuju:

⁹² Program iz 2018. godine realizuju Nacionalna organizacija potrošača Srbije (NOPS), Centar potrošača Srbije (CEPS) i Udruženje Zaštita potrošača, u Beogradu, Udruženje za zaštitu potrošača Vojvodine i Udruženje za zaštitu prava potrošača „Prosperitet“ za Vojvodinu, Organizacija potrošača Kragujevac za region Šumadije i Zapadne Srbije i Centar za zaštitu potrošača i unapređenje kvaliteta života građana FORUM i Udruženje „Narodni parlament“ za region Južne i Istočne Srbije.

-
- Informisanje i edukaciju potrošača o njihovim pravima;
 - Savetovanje potrošača (davanje pravnog saveta o pravu potrošača u konkretnom slučaju i načinu ostvarivanja);
 - Pomoć potrošaču u rešavanju konkretnog problema (usmeni kontakt sa trgovcem –telefonom, pisani prigovor trgovcu sa naznakom zakonske osnove prava potrošača, i dr.);
 - Zastupanje potrošača u sudskim i vansudskim postupcima (sačinjavanje opomene pred utuženje i drugih podnesaka, kao i preduzimanje svih zakonom predviđenih radnji);
 - Vođenje elektronske baze potrošačkih prigovora koja obavezno uključuje i korišćenje Nacionalnog registra potrošačkih prigovora.

U sklopu obavljanja navedenih aktivnosti savetovaništa ili u slučaju pružanja podrške od strane organizacija koje se u datom momentu ne nalaze u okviru ovog programa, kada se građani/potrošači obrate ovim organizacijama povodom konkretnih predmeta izvršenja na osnovu verodostojne isprave po osnovu potraživanja komunalnih preduzeća, tri su osnovna pravca pomoći koje potrošačka organizacija može da pruži u pojedinačnom predmetu:

- u vezi sa podnošenjem prigovora dužnika u izvršnom postupku ili drugog pravnog leka: pružanjem saveta u pogledu načina i mogućnosti podnošenja prigovora, zahteva za otklanjanje nepravilnosti ili drugog pravnog leka;
- u vezi sa mogućnošću saradnje sa javnim izvršiteljem radi posredovanja sa poveriocem i sporazumnog namirenja potraživanja;
- u vezi sa konkretnim primedbama na radnje pojedinačnih javnih izvršitelja, koje mogu da imaju elemente disciplinske povrede.

Pomoć prilikom pripreme i upućivanje na podnošenje prigovora ili drugog pravnog leka, odnosno savetovanje u konkretnom predmetu koji istovremeno ima svojstva potrošačke materije i izvršnog predmeta, ostvaruje se u svetlu navedenih zakonskih ovlašćenja registrovanih potrošačkih organizacija, preko kompetentnih lica, i predstavlja vid besplatne pravne pomoći koju građani ostvaruju na osnovu Zakona o zaštiti potrošača. U tom smislu, ove aktivnosti potrošačkih organizacija su izuzete iz primene novog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.⁹³ Slično, i obraćanje potrošačke organizacije javnom izvršitelju

⁹³ Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći („Sl. glasnik RS“, br. 87/2018), u čl. 1. st. 2. predviđa da se taj zakon primenjuje na korisnike besplatne pravne pomoći koji pravo na besplatnu pravnu pomoć nisu ostvarili prema drugim zakonima.

radi iniciranja procedure posredovanja ima elemente pravne pomoći, kao i opšteg zakonskog ovlašćenja za zastupanje potrošača u sudskim i vansudskim postupcima.⁹⁴ U konkretnim prilikama, ovaj vid pomoći bi podrazumevao pokušaj sporazumnog utvrđivanja dela potraživanja pružaoca komunalnih usluga, za koji potrošačka organizacija kompetentno oceni da je osnovan i da nije zastareo, u okviru službene i procesne radnje posredovanja od strane javnog izvršitelja.

Prilikom pomoći potrošačima u slučaju sumnje da postoji moguća disciplinska povreda pojedinog javnog izvršitelja, javlja se mogućnost podnošenja *pritužbe* organima Komore, odnosno disciplinskom tužiocu Komore javnih izvršitelja. U tom slučaju, pritužba može biti upućena preko organizacije, kao punomoćnika dužnika, u skladu sa zahtevima koji su predviđeni propisom.⁹⁵

Podaci o savetovanju potrošača u konkretnim predmetima se posebno evidentiraju za potrebe praćenja u okviru mehanizma praćenja zaštite prava potrošača u izvršnom postupku, i obuhvataju sledeće informacije:

- broj izvršnog predmeta,
- postupajući javni izvršitelj,
- nadležni sud,
- poverilac,
- dužnik,
- pravni osnov potraživanja,
- iznos glavnog duga,
- iznos obračunate kamate,
- obračunati troškovi postupka,
- sadržina potrošačkog prigovora (navodi u pogledu povrede prava ili interesa),
- predlog radnje (prigovor u izvršnom postupku, zahtev za otklanjanje nepravilnosti, pritužba, posredovanje, plaćanje duga).

Radi ostvarivanja funkcije pružanja podrške potrošačima i unapređenja vidljivosti ovog oblika podrške u javnosti, potrebno je da javni izvršitelji, kao i Komora javnih izvršitelja, obezbede odgovarajući način informisanja dužnika,

⁹⁴ Zakon o zaštiti potrošača, čl. 135. st. 1. tač. 3, u vezi sa Zakonom o izvršenju i obezbeđenju, čl. 137.

⁹⁵ Pravilnik o nadzoru nad radom javnih izvršitelja i zamenika javnih izvršitelja („Sl. glasnik RS“, br. 63/2018), čl. 11. st. 4.

koji im omogućava da se obrate potrošačkim organizacijama pružajući im njihove kontakte.

VII.1.3.3. Kontinuirani dijalog sa relevantnim akterima

U okviru mehanizma praćenja zaštite prava potrošača u izvršnom postupku, neophodno je obezbediti stalnu razmenu podataka i komunikaciju sa ključnim akterima, kroz mogućnosti opisane u nastavku:

VII.1.3.3.1. Saradnja sa Komorom izvršitelja – posebno radno telo

U okviru mehanizma praćenja, Komora javnih izvršitelja bi uspostavila posebno radno telo za saradnju sa potrošačkim organizacijama. Osnovna svrha posebnog radnog tela bila bi da obezbedi pouzdan i kontinuiran kanal komunikacije između potrošačkih organizacija i Komore javnih izvršitelja, zajednički forum u kojem bi se razmatrala otvorena pitanja i problemi uočeni u praksi javnih izvršitelja, kao i problemi sa kojima se suočavaju potrošači u izvršnom postupku, a koji su rezultat nedovoljnog nivoa informisanosti ili nepristupačnosti adekvatne pravni pomoći.

Posebno radno telo bi obezbedilo:

- razmenu informacija i razmatranje uočenih problema u radu javnih izvršitelja;
- predavljanje izveštaja o sprovedenom praćenju i predlogu mera za unapređenje;
- razmatranje otvorenih pravnih pitanja;
- mogućnosti određivanja modela učešća potrošačkih organizacija u predmetima izvršenja;
- mogućnosti unapređenja postojećeg stanja putem informisanja javnosti.

Radno telo bi uvelo u svoj sastav predstavnike *svih potrošačkih organizacija i drugih organizacija za zaštitu prava građana koje su uključene u mrežu*. Na taj način bi se stimulisalo uključivanje u rad u okviru mreže, jer se ovim putem obezbeđuje relevantnost nalaza i direktan uticaj na javne izvršitelje, preko zvanične strukture u okviru njihovog profesionalnog udruženja.

Izvršni odbor Komore javnih izvršitelja svojim aktom odlučuje o osnivanju i delokrugu rada posebnog radnog tela za saradnju sa potrošačkim organizacijama.⁹⁶

Na osnovu nalaza izveštaja o praćenju i predloga mera kao zaključaka iz rasprave u okviru posebnog radnog tela, mogu se utvrditi konkretni predlozi mera koji bi se upućivali *Savetu za ujednačavanje prakse* Komore, radi eventualnog utvrđivanja i davanja preporuka i smernica za rad javnih izvršitelja, davanja stručnog mišljenja ili pripreme modela akata relevantnih za praksu javnih izvršitelja.⁹⁷ U ovom pogledu, poseban značaj ima mogućnost da se preko posebnog radnog tela i potom putem smernice ili preporuke Saveta, utvrdi *način informisanja potrošača*, koji se javljaju u svojstvu dužnika u komunalnim predmetima izvršenja. Tim smernicama bi se ukazalo da je u praksi potrebno izvršne dužnike uputiti na mogućnost da se obrate regionalnom savetovalištu potrošača ili drugoj potrošačkoj organizaciji iz sastava mreže, radi pružanja pomoći i savetovanja u tim predmetima, već u vreme dostavljanja rešenja o izvršenju, ili kontinuirano, preko informacija koje se daju dužnicima koji se obrate njihovim kancelarijama. Takođe, određeni *model načina informisanja* bi mogao da bude kreiran u okviru ove strukture saradnje.

Inicijative u pogledu izmene propisa bi se upućivale nadležnom organu (Ministarstvo pravde, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, Ministarstvo građevinarstva, infrastrukture i saobraćaja, ako je pitanje iz oblasti uređenja komunalnih usluga, i sl.).

VII. 1.3.3.2. Saradnja sa Ministarstvom pravde i Ministarstvom trgovine, turizma i telekomunikacija:

Organizacije koje su okupljene u mreži bi imale redovnu komunikaciju sa Ministarstvom pravde, u delu koji se odnosi na nadzor rada javnih izvršitelja, kao i Ministarstvom trgovine, turizma i telekomunikacija, sa sektorom nadležnim za zaštitu potrošača. Svrha ove komunikacije je uzajamna razmena podataka, radi:

- Prikupljanja zvaničnih podataka od ministarstava o radu javnih izvršitelja, podataka iz Nacionalnog registra potrošačkih prigovora,

⁹⁶ Statut Komore javnih izvršitelja, čl. 50. st. 1

⁹⁷ Poslovnik o radu Saveta za ujednačavanje prakse u postupcima izvršenja i obezbeđenja („Sl. glasnik RS“, br. 19/2018), čl. 4.

odnosno drugih podataka relevantnih za praćenje zaštite prava potrošača u izvršnom postupku;

- Dostavljanja periodičnih informacija i nalaza praćenja stanja ministarstvima;
- Dostavljanja podataka ministarstvima (podataka relevantnih za sprovođenje nadzora iz njihove nadležnosti): Ministarstvo pravde u delu nadzora nad radom javnih izvršitelja, Ministarstvo trgovine u delu nadzora nad primenom Zakona o zaštiti potrošača u praksi pružalaca usluga od opšteg ekonomskog interesa;
- Razmatranja nalaza iz izveštaja o praćenju stanja i učešća organizacija koje čine mrežu u upravljanju javnim politikama u skladu sa relevantnim propisima o radu državnih organa.⁹⁸

VII. 1.3.4. Analitička obrada

Podaci prikupljeni tokom praćenja (kako u pojedinačnim predmetima pružanja pomoći građanima-potrošačima, a naročito u sklopu sistematskog i planskog prikupljanja podataka iz izvora utvrđenih metodologijom) treba da budu predmet analitičke obrade. Osnovni metodološki pristup je kvalitativni, sproveden radi stvaranja sveobuhvatne slike stanja i davanja nalaza koji su primenjivi na kategorije slučajeva i tipične probleme u praksi javnih izvršitelja. Kao dopunski metod treba koristiti kvantitativnu analizu raspoloživih podataka. Tokom prikupljanja podataka trebalo bi obezbediti osnovnu kvalitativnu obradu podataka njihovom klasifikacijom u odnosu na definisana pitanja i/ili kategorizaciju pojedinih tematskih pitanja (otvorena pitanja/problemi u praksi javnih izvršitelja), kako bi bili prikladni za ispitivanje i analizu.

Analiza podataka treba da bude fokusirana na ključna pitanja koja su definisana kao interes zaštite prava potrošača u predmetima izvršenja, naročito u komunalnim predmetima. U tom smislu, tematski okvir mehanizma treba da bude konzistentan i da ne uključuje pitanja koja nisu suštinska za njegovu svrhu, kao što su opšta potrošačka politika i zaštita, pitanja izvršnog postupka koja nisu relevantna za ovu materiju, opšti pogled na prakse javnih izvršitelja, itd. Na nivou tematskih jedinica, zajedničke karakteristike i razlike će se onda koristiti za poređenje, prvenstveno kroz unakrsnu analizu.

⁹⁸ Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika („Sl. glasnik RS“, br. 8/2019)

VII.1.3.5. Periodično izveštavanje o stanju u oblasti koja je predmet praćenja

Priprema periodičnog izveštaja, prema utvrđenom ciklusu praćenja, predstavlja jedan od osnovnih rezultata mehanizma. Ciklus praćenja bi bio jednogodišnji i po njegovom okončanju bi bio izrađen i predstavljen izveštaj. Izveštaj treba da objedinjava nalaze i priloge pojedinih organizacija koje čine mrežu, a sastavlja ga organizacija koja u datom ciklusu ima ulogu koordinatora mreže.

Godišnji izveštaj bi sadržao dve glavne celine:

- deskriptivni sveobuhvatni izveštaj o nalazima i ključnim problemima identifikovanim putem praćenja;
- zaključke i predloge mera za unapređenje stanja u oblasti.

VII.1.3.6. Utvrđivanje predloga mera za unapređenja stanja

Inicijative za izmenu zakona, drugih propisa ili akata, predlozi za definisanje određenih modela akata javnih izvršitelja, konkretne mere u pogledu prakse javnih izvršitelja radi otklanja nepravilnosti ili radi olakšavanja položaja i zaštite interesa dužnika koji ima svojstvo potrošača, neke su od mogućih mera koje mogu biti rezultat mehanizama i koje se utvrđuju godišnjim izveštajem.

VII.1.3.7. Obaveštavanje javnosti

Ova aktivnost podrazumeva precizno, činjenično i pravno utemeljeno obaveštavanje javnosti o pravima i obavezama potrošača ili drugih građana u postupku izvršenja, mogućnostima pružanja pravne pomoći od strane potrošačkih organizacija.

Osnovni oblik obaveštavanja javnosti je publikovanje godišnjeg izveštaja.

Drugi mogući konkretni oblici su:

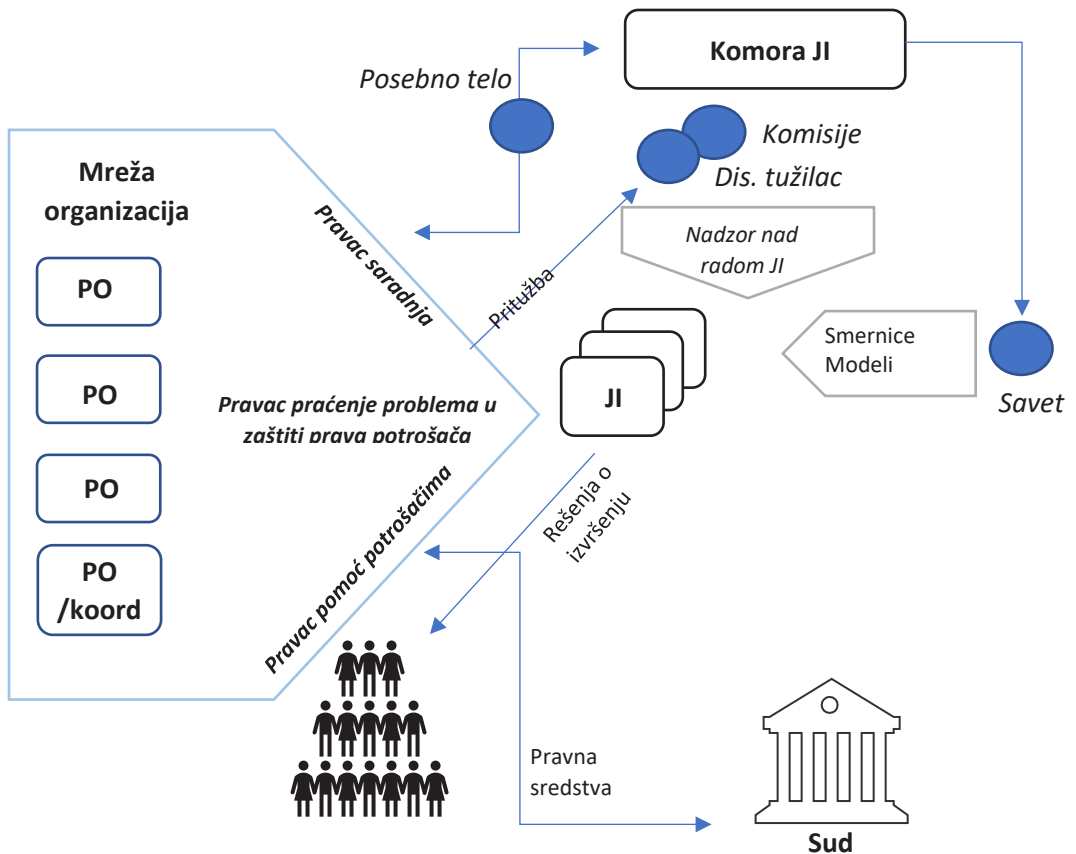
- Periodična saopštenja potrošačkih organizacija ili zajednička obraćanja javnosti preko posebnog radnog tela Komore;
- Davanje informacija preko sajta, putem telefona i neposredno potrošačima i strankama u postupku, kako od strane potrošačkih organizacija, tako i kancelarija javnih izvršitelja;
- Brošure, priručnici ili drugi oblici podizanja nivoa informisanosti građana u vezi sa predmetima izvršenja u komunalnoj materiji.

VII.1.4. Rezultati mehanizma

Na osnovu navedenih aktivnosti mehanizma praćenja zaštite prava potrošača u izvršnom postupku, očekivani rezultati su:

- Pružena pomoć/savetovanje potrošača u pojedinačnim predmetima;
- Godišnji izveštaj;
- Predlozi mera;
- Obaveštenja javnosti i druge publikacije.

VII.1.5. Prikaz šeme mehanizma praćenja – Mreža potrošačkih organizacija



- PO – Potrošačka organizacija
- JI – Javni izvršitelji

-
- Komora JI – Komora javnih izvršitelja
 - Savet – Savet za ujednačavanje prakse
 - Posebno telo - Posebno radno telo za saradnju sa potrošačkim organizacijama
 - Dis. tužilac – Disciplinski tužilac Komore
 - Komisije – Komisije za vanredni nadzor Komore

VII.2. Opcija 2 - Lokalni mehanizam praćenja

VII.2.1. Opis modela

Model predviđa da jedna ili više potrošačkih organizacija sa područja iste jedinice lokalne samouprave sprovode mehanizam praćenja zaštite prava potrošača u izvršnom postupku, na tom području. Osnovna svojstva mehanizma podrazumevaju sprovođenje nezavisnog, eksternog praćenja zaštite prava potrošača u izvršnom postupku, putem kontinuiranog i sistematskog praćenja predmeta, na osnovu unapred definisane metodologije, a prevashodno u materiji prinudne naplate potraživanja iz komunalnih i srodnih usluga.

Svrha i metodologija opcije 1 – Mreže potrošačkih organizacija shodno se primenjuju na ovde predloženi model lokalnog mehanizma, uz odgovarajuće promene.

Lokalni mehanizam omogućava da se limitirani resursi potrošačkih organizacija fokusiraju na praćenje rada javnih izvršitelja koji su mesno nadležni za predmete naplate komunalnih usluga na području jednog grada ili opštine. Na ovaj način se uspostavlja i bliža veza između nalaza i predloženih mera, u odnosu na praksu komunalnih preduzeća na tom području, i prema jedinici lokalne samouprave, koja je njihov osnivač i koja uređuje uslove i način pružanja komunalnih usluga na njihovom području. Potrošačka organizacija ili lokalna mreža organizacija može time da obezbedi veći uticaj na lokalnu politiku u komunalnoj materiji, kao i praksu komunalnih preduzeća, koja je u pozadini većine glavnih problema u izvršenom postupku u komunalnim stvarima.

Kao i u Opciji 1, i ovde se shodno primenjuju mogućnosti uključivanja organizacija za zaštitu prava građana, s tim što se zadržava centralna pozicija lokalne/lokalnih potrošačkih organizacija u mehanizmu.

VII.2.2. Struktura modela

Ovaj model omogućava da potrošačka organizacija samostalno ili u saradnji sa drugim lokalnim organizacijama sprovodi mehanizam praćenja zaštite prava potrošača u izvršnom postupku, na području grada ili opštine u kojem deluje.

Ako se dve ili više organizacija okupljaju radi sprovođenja mehanizma, shodno se primenjuju elementi strukture i način organizacije i koordinacije iz Opcije 1.

VII.2.3. Aktivnosti

Mehanizam predviđa grupe aktivnosti, u osnovi iste kao u Opciji 1, koje bi se sadržinski slično ostvarivale, sa specifičnostima u pogledu obima podataka, predmeta praćenja i područja na koje se odnosi.

Aktivnosti mehanizma je potrebno obavljati shodno metodologiji, koja se unapred izrađuje u skladu sa elementima ovog modela.

VII.2.3.1. Uključivanje u program regionalnih savetovališta

Predloženi model mehanizma bi, pre svega, mogao da bude segment aktivnosti koje se ostvaruju u okviru programa potrošačkih savetovališta, pa bi u tom smislu nosioci aktivnosti bile potrošačke organizacije koje su uključene u program.⁹⁹

VII.2.3.2. Poseban program podrške lokalnog mehanizma

Jedinice lokalne samouprave imaju interes da se uspostavi tematski usmeren, nezavistan i objektivan mehanizam praćenja zaštite prava potrošača u izvršnom postupku, u postupcima koji se odvijaju po predlozima komunalnih preduzeća iz njihove nadležnosti, radi uočavanja mogućih nepravilnosti u tim postupcima, pre svega u sadržini i načinu obračuna usluga koje su predmet verodostojne isprave na osnovu koje se sprovodi postupak.

⁹⁹ Detaljnije napred u Opciji 1.

Imajući to u vidu, potrebno je inicirati razvoj programa koji bi pripremile pojedine lokalne samouprave (na prvom mestu veliki gradovi) radi podrške lokalnim potrošačkim organizacijama, a koji bi bio koncipiran po ugledu na program regionalnih savetovaništva Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija. Na taj način bi se obezbedila nužna sredstva za mehanizam lokalnog praćenja. Pored toga, poseban značaj bi imala podrška u delu pružanja podrške i savetovanja građana-potrošača, u predmetima naplate komunalnih usluga.

VII.2.3.3. Kontinuirani dijalog sa relevantnim akterima

U kontekstu lokalnog mehanizma praćenja zaštite prava potrošača u izvršnom postupku, saradnja sa relevantnim akterima obuhvata Komoru javnih izvršitelja, jedinice lokalne samouprave i komunalna preduzeća na njihovom području.

VII.2.3.3.1. Saradnja sa Komorom javnih izvršitelja – poverenici za saradnju

Potrebno je uspostaviti stalni kanal komunikacije između Komore javnih izvršitelja i potrošačkih organizacija koje sprovode lokalni mehanizam. Ta komunikacija bi mogla da se odvija preko posebno zaduženih predstavnika Komore za pojedina područja – *poverenika za saradnju sa lokalnim mehanizmom*.

Poverenici bi pružali relevantne informacije organizacijama koje sprovode praćenje na datom području, odnosno prenosili izveštaje, nalaze i predloge mera nadležnim telima Komore.¹⁰⁰ Pored toga, oni bi mogli da obezbede i saradnju mehanizma sa javnim izvršiteljima na području koje je obuhvaćeno mehanizmom.

VII.2.3.3.2. Saradnja sa jedinicama lokalne samouprave i komunalnim operaterima

Imajući u vidu da Zakon o zaštiti potrošača za pružaoce usluga od opšteg ekonomskog interesa već predviđa obavezu osnivanja savetodavnih tela u koja će biti uključeni predstavnici evidentiranih potrošačkih organizacija¹⁰¹, lokalni

¹⁰⁰ Poverenike bi imenovao Izvršni odbor Komore, u skladu sa svojim ovlašćenjem da odlučuje o pitanjima od interesa za Komoru i javne izvršitelje, a koja nisu u nadležnosti drugih organa Komore (čl. 36. st. 1. tač. 24. Statuta).

¹⁰¹ Zakon o zaštiti potrošača, čl. 83. st. 4.

mehanizam podrazumeva saradnju sa ovim telima. Kako komunalna preduzeća imaju svojstvo pružaoca usluga od opšteg ekonomskog interesa, ova obaveza se odnosi i na njih, a u većini gradova, ova tela su uspostavljena i funkcionišu.

Savetodavna tela imaju ulogu u razmatranju odluka koje donosi jedinica lokalne samouprave u vezi sa uslovima i načinom pružanja usluge od opšteg ekonomskog interesa, odnosno komunalnih usluga. Ona mogu da obezbede i forum u kojem pružaoci usluga mogu neposredno da dobiju informacije o sprovođenju postupaka po njihovim predlozima za izvršenje na osnovu verodostojne isprave u komunalnim stvarima, iskustava i saznanja koje potrošačke organizacije dobijaju u sprovođenju aktivnosti pružanja pomoći građanima-potrošačima. Naročiti značaj ima povezivanje nalaza iz praćenja sa praksom komunalnih operatera, u cilju otklanjanja uočenih problema ili povreda prava potrošača.

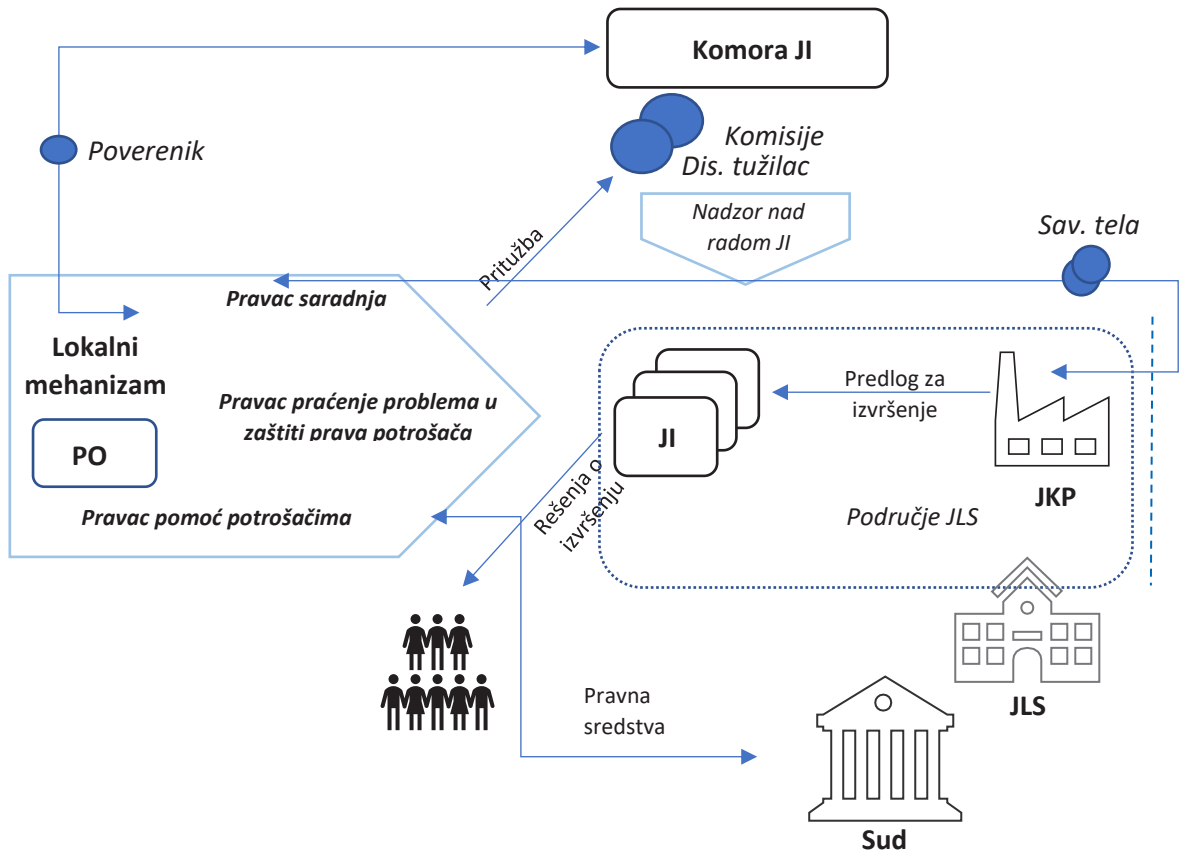
Pored toga, bilo bi celishodno da jedinica lokalne samouprave takođe obezbedi jedan trajni vid saradnje i komunikacije sa lokalnim mehanizmom praćenja, preko svoje službe nadležne za komunalne poslove.

VII.2.4. Rezultati mehanizma

Na osnovu navedenih aktivnosti mehanizma praćenja zaštite prava potrošača u izvršnom postupku, očekivani rezultati su:

- Pružena pomoć/savetovanje potrošača u pojedinačnim predmetima na području jedinice lokalne samouprave;
- Godišnji izveštaj za rad javnih izvršitelja na području jedinice lokalne samouprave;
- Predlozi mera;
- Obaveštenja javnosti i druge publikacije.

VII.2.5. Prikaz šeme lokalnog mehanizma praćenja



- PO – Potrošačka organizacija
- JI – Javni izvršitelji
- Komora JI – Komora javnih izvršitelja
- Savet – Savet za ujednačavanje prakse
- Poverenik - Poverenik za saradnju sa mehanizmom
- Dis. tužilac – Disciplinski tužilac
- Komisije – Komisije za vanredni nadzor Komore
- JKP – Komunalna preduzeća
- Sav. tela – Savetodavna tela
- JLS – Jedinica lokalne samouprave

ПРОТИЋ, Душан, 1970-

Problemi i prepreke za pristup pravdi u izvršnom postupku iz perspektive zaštite potrošača sa modelima kontinuiranog praćenja prakse izvršenja / Dušan Protić. - Beograd : Centar za evropske politike, 2019 (Beograd : Copy planet). - tekst, slika, 1 elektronski optički disk (CD-ROM) ; 12 cm

"Projekat 'Pristup pravosuđu u izvršnim postupcima - izgradnja modela kroz perspektivu zaštite potrošača'..." --> nasl. str. - Tiraž 150. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-89217-18-6

а) Извршни поступак б) Потраживања -- Правна заштита в) Потрошачи -- Заштита

COBISS.SR-ID 280777996

Svrha izvršenja jeste namirenje novčanog ili nenovčanog potraživanja izvršnog poverioca sadržanog u izvršnoj ili verodostojnoj ispravi, pouzdano i efikasno, u zakonom uređenom postupku. S druge strane, potrebno je obezbediti zaštitu prava izvršnog dužnika, prava propisanih materijalnim zakonodavstvom, a u skladu sa pravilima postupka. U praksi izvršenja veliki udeo i značaj imaju predmeti namirenja potraživanja iz komunalnih i srodnih usluga, u kojima izvršni dužnik zapravo ima svojstvo potrošača, korisnika ovih usluga. Zato je osnovni cilj istraživanja, u sklopu kojeg je izrađen ovaj dokument, analiza postojećeg stanja zaštite prava potrošača u izvršnom postupku, identifikacija ključnih problema i prepreka sa kojima se suočavaju dužnici/potrošači i iznalaženje mogućih modela aktivnije uloge potrošačkih i drugih organizacija u ostvarivanju zaštite prava i interesa građana.



USAID
OD AMERIČKOG NARODA



Izrada ove publikacije omogućena je uz podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID), kroz projekat „Pristup pravosuđu u izvršnim postupcima – izgradnja modela kroz perspektivu zaštite potrošača“ koji sprovodi Centar za evropske politike iz Beograda, a podržava USAID-ov Projekat vladavine prava. Sadržaj publikacije je isključivo odgovornost autora, Centra za evropske politike iz Beograda i ne predstavlja nužno stavove USAID-a ili Vlade SAD.