

ПРОБЛЕМИ И ПРЕПРЕКЕ ЗА ПРИСТУП ПРАВДИ У ИЗВРШНОМ ПОСТУПКУ ИЗ ПЕРСПЕКТИВЕ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА



USAID
OD AMERIČKOG NARODA



**CENTAR ZA
EVROPSKE
POLITIKE**

Пројекат „Пристап правосуђу у извршним поступцима - изградња модела кроз перспективу заштите потрошача“ подржао је УСАИД Пројекат владавине права, ради подршке реформи и повећања ефикасности правосуђа у Србији кроз унапређење одговорности и транспарентности рада јавних извршитеља.

Поуздано и ефикасно намирење новчаног или неновчаног потраживања извршног повериоца у законом прописаном поступку јесте сврха извршења. Изменама законодавног оквира у области извршења започетим 2011. године и увођењем правосудне професије јавних извршитеља, обезбеђена је ефикасност и извесност спровођења поступка, која је недостајала у претходном периоду.

У оквиру Пројекта спроведено је истраживање „Проблеми и препреке за пристап правди у извршном поступку из перспективе заштите потрошача“ са циљем испитивања постојећег стања заштите права потрошача у извршном поступку, идентификације кључних проблема и препрека са којима се суочавају дужници/потрошачи, као и изналагања адекватних модела активније улоге потрошачких и других организација у остваривању заштите права и интереса грађана. У склопу процеса консултација током истраживања, одржан је тематски округли сто у Београду, 11. јуна 2019. године, приликом којег су искуства и мишљења разменили сви кључни актери, представници Министарства правде и Министарства трговине, јавни извршитељи, представници Коморе јавних извршитеља, представници потрошачких организација, адвокати и извршне судије. Ово је била прва прилика за динамичан, отворени и аргументован дијалог јавних извршитеља и потрошачких организација на тему кључних проблема заштите потрошача у извршном поступку, нарочито у комуналним предметима.

Каква је веза заштите потрошача и извршења?

Закон о извршењу и обезбеђењу прописује ефикасан и предвидљив поступак извршења, у којем кључну улогу имају јавни извршитељи. Истовремено, овим законом прописана је и искључива надлежност јавних извршитеља за поступање по предметима извршења из комуналних и сродних делатности. С тим у вези, нарочито је значајна пракса јавних извршитеља у овим предметима, с обзиром на то да закон предвиђа посебна правила у циљу повећања ефикасности и могућности спровођења великог броја предмета, па се тако признаје својство веродостојној исправи и изводу из пословних књига јавног комуналног предузећа (обрачун дуга); решење о извршењу доноси јавни извршитељ, а оно се извршава тек после његове правоснажности, а расподела предмета се врши равномерно преко Коморе јавних извршитеља. Ови предмети имају значајан удео у укупном броју извршења у којима поступају јавни извршитељи, посматрано према врсти извршне исправе, с тим што се уочава да број ових предмета полако опада.

Крајњи корисник комуналних услуга је физичко лице – потрошач у смислу Закона о заштити потрошача и на њега се, као и на пружаоца услуга (ЈКП), примењују одредбе и Закона о заштити потрошача, које поред општих права потрошача, предвиђају и посебна права у области услуга од општег економског интереса, у које спадају комуналне услуге, као што су право на уредно и непрекидно снабдевање услугом одговарајућег квалитета по правичној цени, давање свих информација о условима коришћења услуга, јавна објава тих услова унапред, забрана дискриминације потрошача, обрачун применом цена утврђених посебним прописима, пружање услуге на прописаном нивоу квалитета, и др.

Фотографије са догађаја



Који су кључни проблеми у пракси извршења из угла потрошача?

Достава и претходна обавештења. На проблеме у вези са доставом једнако указују сви учесници у поступку. Најчешћи проблеми односе се на избегавање пријема писмена од стране дужника, неуредност евиденције личних података, физичку немогућност доставе и друге разлоге који се превасходно односе на држање и понашање дужника. Моменат доставе решења о извршењу је од изузетног значаја за даљи ток извршног поступка, али и за питање успешне заштите права грађана, у овом случају извршних дужника. Како би дужник био у могућности да искористи правна средства у поступку или да поступи благовремено по налогу, потребно је да му је решење уредно и достављено, како би могао бити упознат са његовом садржином. У супротном се јавља ситуација да је дужник затечен извршењем о којем потенцијално нема сазнања, нити могућност исплате дуга или подношења рекламације ради решавања проблема изван извршног поступка. Претходно уредно обавештавање повериоца, у овом случају комуналних предузећа, о евентуалним дуговањима, уредно и успешно слање и достава опомене, имају велики значај за спречавање покретања извршног поступка ради принудне наплате тих потраживања. Иако је реч о техничком питању, по оценама саговорника, достава изазива највише проблема у извршним предметима потрошачког карактера.

Непрецизни подаци о дужнику. Потрошачи могу да буду изненађени потраживањима за која нису одговорни, која се односе на друга лица, због промене пребивалишта или продаје непокретности, а са друге стране комунална предузећа чије службе наплате дају податке за предлоге за доношење решења о извршењу немају ажурне и тачне податке, па се отежава пут проналажења дужника, што доводи до увећаних трошкова поступка и дужег времена његовог трајања.

Недоступна огласна табла суда. Закон прописује правну фикцију уредне доставе истицањем писмена на огласној табли суда, што представља велики ризик за правну сигурност потрошача. Ризик се огледа у томе што се ради само о физичком истицању писмена на огласној табли суда, при чему прималац не мора имати сазнања нити о покретању поступка, нити о предузетим конкретним радњама у поступку. Када је у питању правилност рада достављача, дужници и потрошачке организације истичу одређене бојазни и имају утисак да се овим путем у кратком року издејствује правоснажност решења, нарочито када се достава врши преко теренске службе јавног извршитеља.

Проблем обрачуна који саставља Инфостан и садржине веродостојне исправе. Закон прописује начело формалног легалитета извршне исправе, што значи да су суд и јавни извршитељ везани извршном и веродостојном исправом приликом одлучивања о предлогу за извршење. Међутим, у позадини веродостојне исправе, која је предмет извршења, неретко стоји низ могућих неправилности на страни повериоца, као што су: погрешно књижење, нетачан обрачун укупних дугова, непостојећи дуг, одступање од услова квалитета пружене услуге, плаћање услуге и кад се она не пружа, застарело потраживање и слично.

Проблем спецификације трошкова у рачуну, нарочито код обједињене наплате, јесте један од најчешћих примедби потрошачких организација.

Трошкови поступка. Честа примедба која се чује у разговорима са потрошачким организацијама јесте да су трошкови јавних извршитеља релативно велики у односу на висину главног дуга у комуналним предметима. Посебно се истиче трошак повериоца који се односи на трошак израде предлога за доношења решења о извршењу, а који јавни извршитељи признају. Потрошачке организације указују на примедбе потрошача, да се понекад у поступку јављају непотребне радње које се посебно тарифирају, као и да није јасна и транспарентна спецификација трошкова поступка који се одобравају решењем јавног извршитеља.

Проблем правне помоћи. Кључни проблем заштите потрошача у извршном поступку је недостатак адекватне правне помоћи која би се пружила потрошачима. Разлози за то су немогућност или неисплативост правне помоћи преко адвоката у предметима извршења потраживања из комуналних и сродних услуга, с обзиром на релативно високе трошкове накнаде адвоката у односу на потраживање, као и недостатак одговарајућих облика бесплатне правне помоћи. Потрошачи нису довољно информисани о расположивим облицима правне помоћи, ни о оној коју пружају потрошачке организације.

Који су најважнији закључци истраживања?

1. Посматрано из угла потрошача, приступ правди у извршном поступку подразумева превасходно заштиту права извршног дужника. Имајући у виду начело формалног легалитета, јавни извршитељ као доносилац решења о извршењу у овим предметима нема овлашћење да задира у садржину и начин обрачуна дуга из веродостојне исправе, па је потрошачке примедбе на чињенична и правна питања у конкретном случају потребно испитати пре почетка поступка, путем рекламације код ЈКП или у парници на коју по правилу упућује суд на основу приговора извршног дужника.

2. У пракси извршења у комуналним предметима највише проблема се везује за предузимање појединих радњи у поступку, које се пре свега односе на доставу решења и других писмена, идентификацију извршног дужника и благовремено обавештавање о чињеницама битним за поступак. Изостанак стварног пријема решења или обавештења о достави, чак и када се ствара формална претпоставка да је то учињено преко огласне табле суда, ствара непремостиву препреку за заштиту права потрошача, јер га лишава основног правног средства - приговора извршног дужника, као и могућности да у року од осам дана од достављања решења добровољно намири новчано потраживање.

3. Кључни проблем заштите потрошача у извршном поступку је обезбеђивање адекватне правне помоћи потрошачима. Разлози за то су немогућност или неисплативост правне помоћи у предметима извршења потраживања из комуналних и сродних услуга преко адвоката, с обзиром на релативно високе трошкове накнаде адвоката у односу на потраживање, а недостатак одговарајућих облика бесплатне правне помоћи.

4. Основни узрок покретања великог броја извршења у комуналним предметима је нередовно плаћање услуга. Неопходно је омогућити подношење примедби или рекламација потрошача на услове пружања, квалитет и обим услуге, обрачун цене, спецификацију обавеза које чине обрачун комуналне услуге пре покретања поступка. Закон о заштити потрошача прописује посебне обавезе пружалаца услуга од општег економског интереса, у које спадају комуналне услуге, и пружа посебне облике заштите, међу којима су и обавеза успостављања комисија за решавање рекламација у чијем саставу морају да буду и представници потрошачких удружења, а регулисан је и начин пријема и поступања по рекламацијама, као и друга спорна питања. Без ове могућности, једино преостаје могућност побијања принудне наплате путем приговора извршног дужника у парничном поступку.

5. Трошкови извршног поступка у предметима наплате потраживања из комуналних услуга су релативно високи у односу на главни дуг, па тако није ретка ситуација да дужници плаћају знатно веће трошкове од главног дуга. Трошкови поступка, поред намирења трошкова јавних извршитеља и повериоца, имају и посредан ефекат у спречавању извршних поступака, јер је дужник информисан о томе и свестан да доцња у плаћању обавеза из комуналних ствари нужно повлачи за собом покретање извршног поступка.

Препоруке за унапређење постојећег стања:

1. Потребно је предузети мере у циљу подизања свести грађана о правима и обавезама у погледу заштите права потрошача, у комуналним стварима и извршном поступку из комуналних услуга, нарочито:

- Да избегавање пријема писмена не олакшава, него само отежава положај у извршном поступку, а често и онемогућава правну заштиту;
- Да грађани обратe више пажње на ажурирање личних корисничких података који се воде код комуналних предузећа, и да редовно прате обрачуне комуналних услуга и благовремено подносе рекламације у циљу спречавања покретања извршног поступка.

2. Потребно је испитати могућност за унапређење поузданије доставе решења о извршењу и других писмена у извршном поступку:

- Имајући у виду нова законска решења, односно увођење електронске огласне табле у судовима, потребно је обезбедити технички и организационо адекватно решење, које ће бити успешно имплементирано и промовисано, ради обезбеђивања приступа што већег броја заинтересованих грађана;
- Обезбедити документовање начина и места доставе писмена, односно остављања обавештења о достави писмена, код физичке доставе преко теренске службе извршитеља, ради отклањања сумње извршног дужника у правилну доставу.

3. Преиспитати поједине трошкове који оптерећују извршење у комуналним предметима. Предлози за умањење појединих трошкова, који у крајњој линији оптерећују извршног дужника, јесу:

- Искључити наплату трошкова прибављања података од државних органа и ималаца јавних овлашћења у предметима наплате потраживања из комуналних и сродних услуга, имајући у виду нова

овлашћења ЈКП да непосредно прибављају ЈМБГ дужника, и нарочито с обзиром на приступ јавних извршитеља Правосудном-информационом систему Министарства правде;

- Искључити признавање трошкова повериоца за састављање предлога за извршење на основу веродостојне исправе у комуналним стварима, имајући у виду да је то типизирани, формуларни документ који може да састави и служба за наплату, па нема стварних и оправданих разлога за ангажовање адвоката ради пружања правне помоћи.

4. Препоруке упућене Министарству трговине, туризма и телекомуникација у погледу спровођења правила о заштити потрошача:

- Потребно је упутити грађане на могућност да се благовремено обратe потрошачким организацијама за правну помоћ у вези са потрошачким приговорима на пружене комуналне и сродне услуге, као и након покретања извршног поступка;
- Потребно је да се допуни постојећи програм „Регионалних потрошачких саветовалишта“ додатним активностима и средствима намењеним за решавање проблема потрошача у комуналним стварима, укључујући извршења у овим предметима.

5. Препоруке упућене Комори јавних извршитеља, у вези са унапређењем праксе јавних извршитеља у односу на потрошаче:

- Неопходно је унапређење могућности остваривања правне помоћи извршних дужника у комуналним предметима, путем обезбеђивања благовремених информација о потрошачким организацијама које пружају ту помоћ, затим путем размене информација између јавних извршитеља и потрошачких и других организација и развојем модела сталног праћења потрошачких проблема у овој области и давања одговарајућих предлога мера за унапређење (предложени модели);
- Потребно је омогућити активнију улогу јавног извршитеља у склопу процедуре посредовања између странака у комуналним предметима, уз сарадњу са представницима организација које у поступку учествују као пуномоћници дужника-потрошача.

Опције модела механизма праћења заштите права потрошача у извршењу:

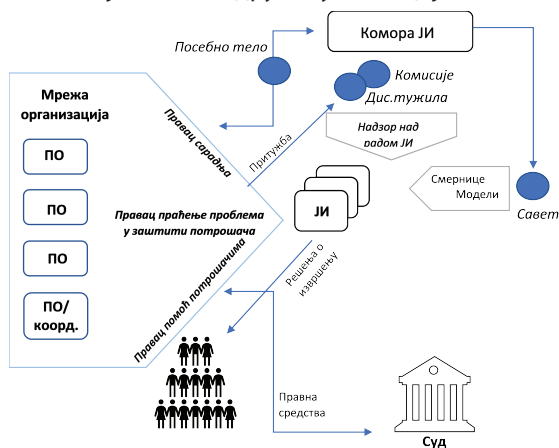
Како би се обезбедила већа транспарентност у раду јавних извршитеља, унапредила њихова одговорност и обезбедила континуирана размена података о извршењима, као и веће разумевање јавности за ову материју, нарочито у предметима који су релевантни са аспекта заштите потрошача и заштите права грађана, потребно је испитати могућности за успостављање једне трајне структуре праћења заштите права потрошача у извршном поступку, од стране потрошачких организација. У склопу истраживања, предложена су два модела такве структуре:

Опција 1 - Мрежа потрошачких организација

Ова опција подразумева мрежну сарадњу неколико потрошачких организација и организација за заштиту права грађана из главних градских центара Србије, које имају искуства, стечена знања, аналитичке могућности и заинтересоване су за учешће у овој мрежи применом предложеног механизма. Механизам предвиђа прикупљање података о раду јавних извршитеља од Коморе јавних извршитеља, прикупљање података и жалби од потрошача који се обрађају појединим потрошачким организацијама, праћење рада комуналних предузећа у делу начина и услова пружања, обрачуна и наплате комуналних услуга на основу притужби и жалби грађана, прикупљањем доступних информација, извештаја и других докумената о раду јавних извршитеља и одвијању поступка извршења у предметима комуналних услуга, као и из других извора. На основу аналитичких података прикупљених на овај начин, мрежа потрошачких организација би израдила анализу са препорукама за унапређење и отклањање проблема, која би даље сарађивала како са Комором јавних извршитеља и њеним организационим јединицама у делу који се односи на отклањање процедуралних неправилности у њиховом раду, тако и са доносиоцима одлука у поступку системских и законских измена. Такође, организовали би се полугодишњи састанци са представницима комуналних предузећа у циљу указивања на процедуралне пропусте и системске проблеме са њихове стране, као и у циљу дефинисања смерница за унапређење наплате потраживања.

О свим предлозима и мерама мрежа потрошачких организација би се редовно обавештавали грађани путем средстава јавног информисања. Механизам модела праћења заштите права потрошача у извршном поступку предвиђа следеће активности: прикупљање релевантних података, пружање подршке грађанима/потрошачима у појединачним ситуацијама, континуирани дијалог са релевантним актерима, аналитичка обрада и периодично извештавање о стању у области која је предмет праћења, утврђивање предлога мера за унапређења стања и обавештавање јавности.

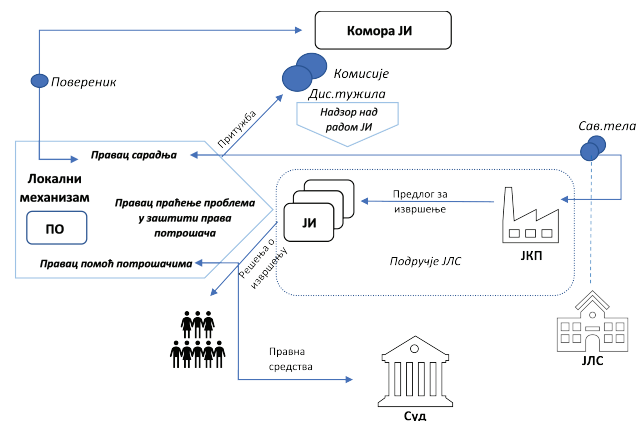
Очекивани резултати овог механизма су: пружена помоћ/саветовање потрошача у појединачним предметима, годишњи извештај, предлози мера, обавештења јавности и друге публикације.



- ПО – потрошачка организација
- ЈИ – јавни извршитељи
- Комора ЈИ – Комора јавних извршитеља
- Савет – Савет за уједначавање праксе
- Посебно тело – посебно радно тело за сарадњу са потрошачким организацијама
- Дис. тужилац – Дисциплински тужилац Коморе
- Комисије – Комисије за ванредни надзор Коморе

Опција 2 – Локални механизам праћења

Основна сврха, активности и очекивани резултати су у овој опцији истоветни као у опцији 1, с тим што се модел односи на подручје једне локалне самоуправе, а структура подразумева једну локалну потрошачку организацију као носиоца активности (или више њих). Локални механизам омогућава да се лимитирани ресурси потрошачких организација фокусирају на праћење рада јавних извршитеља који су месно надлежни за предмете наплате комуналних услуга на подручју једног града или општине. На овај начин се успоставља и ближа веза између налаза и предложених мера, у односу на праксу комуналних предузећа на том подручју, као и према јединици локалне самоуправе, која је њихов оснивач и која уређује услове и начин пружања комуналних услуга на њиховом подручју. Потрошачка организација или локална мрежа организација може тиме да обезбеди већи утицај на локалну политику у комуналној материји, као и праксу комуналних предузећа, која је у позадини већине главних проблема у извршеном поступку у комуналним стварима.



- ПО – потрошачка организација
- ЈИ – јавни извршитељи
- Комора ЈИ – Комора јавних извршитеља
- Савет – Савет за уједначавање праксе
- Повереник – повереник за сарадњу са механизмом
- Дис. тужилац – Дисциплински тужилац
- Комисије – Комисије за ванредни надзор Коморе
- ЈКП – Комунална предузећа
- Сав. тела – Саветодавна тела
- ЈЛС – јединица локалне самоуправе



Израда ове публикације омогућена је уз подршку америчког народа путем Америчке агенције за међународни развој (УСАИД), кроз пројекат „Пристап правосуђу у извршним поступцима - изградња модела кроз перспективу заштите потрошача“ који спроводи Центар за европске политике из Београда, а подржава УСАИД-ов Пројекат владавине права. Садржај публикације је искључиво одговорност аутора, Центра за европске политике из Београда и не представља нужно ставове УСАИД-а или Владе САД.