



Република Србија
ВРХОВНИ КАСАЦИОНИ СУД
Прев 285/2021
02.06.2021. године
Београд

Врховни касациони суд, у већу састављеном од судија: Јасмине Стаменковић, председника већа, др Илије Зиндовића, Татјане Миљуш, Татјане Матковић Стефановић и Бранка Станића, чланова већа, у правној ствари извршног повериоца Предузећа за производњу, трговину и услуге „Модулор“ ДОО Београд, Земун, чији је пуномоћник Милан Сучевић, адвокат из ..., против извршног дужника Република Србија, Министарство финансија, Управа царина, Београд, Нови Београд, кога заступа Државно правобранилаштво, ради извршења на основу веродостојне исправе, одлучујући о ревизији извршног повериоца изјављеној против решења Привредног апелационог суда Иж бр.76/21 од 07.04.2021. године, у седници већа одржаној дана 02.06.2021. године, донео је

РЕШЕЊЕ

ПРИХВАТА СЕ одлучивање о посебној ревизији извршног повериоца, изјављеној против решења Привредног апелационог суда Иж бр.76/21 од 07.04.2021. године.

УСВАЈА СЕ ревизија извршног повериоца, **УКИДАЈУ** решење Привредног апелационог суда Иж бр.76/21 од 07.04.2021. године и решење Привредног суда у Београду Иив 191/2021 од 20.01.2021. године, а предмет враћа првостепеном суду на поновни поступак.

Образложење

Привредни суд у Београду се решењем Иив 191/2021 од 20.01.2021. године огласио ненадлежним за одлучивање о овој правној ствари, па је предлог за извршење поднет 19.01.2021. године одбачен, с тим да је погрешно означено да се ради о предлогу за извршење на основу извршне, уместо веродостојне исправе.

Решењем Привредног апелационог суда Иж бр.76/21 од 07.04.2021. године, одбијена је као неоснована жалба извршног повериоца и потврђено решење Привредног суда у Београду Иив 191/2021 од 20.01.2021. године.

Благовременом ревизијом извршни поверилац побија правноснажно решење донето у другом степену са позивом на члан 404. ЗПП, наводећи да је потребно да се размотре спорна правна питања у интересу равноправности странака, заштите јавног интереса и уједначавања праксе у погледу надлежности за доношење решења о извршењу по предлогу за извршење на основу веродостојне исправе када је извршни дужник директни или индиректни корисник буџетских средстава. Предлаже да Врховни касациони суд прихвати одлучивање о ревизији извршног повериоца као

изузетно дозвољеној, да преиначи решење Привредног суда у Београду и Привредног апелационог суда и донесе решење о извршењу, односно да ова решења укине и предмет врати Привредном суду у Београду на поступање.

По оцени Врховног касационог суда, испуњени су услови за одлучивање о ревизији извршног повериоца као изузетно дозвољеној у смислу члана 404. став 1. ЗПП, имајући у виду указивање на различиту праксу другостепеног суда, па је одлучено као у ставу 1. изреке овог решења.

Испитујући побијано решење на основу члана 408. и 420. ЗПП, Врховни касациони суд је установио да је ревизија извршног повериоца основана.

Према чињеничном стању, извршни поверилац Предузеће за производњу, трговину и услуге „Модулор“ ДОО Београд, Земун, дана 09.01.2021. године, поднео је Привредном суду у Београду предлог за извршење на основу веродостојне исправе, ради наплате новчаног потраживања у износу од 25.867.344,21 динар. У предлогу за извршење је као извршни дужник означена Република Србија, Министарство финансија, Управа царина Београд.

Привредни суд у Београду сматра да решавање у овој правној ствари не спада у судску надлежност из ког разлога одбацује поднети предлог за извршење на основу веродостојне исправе. Одлуку заснива на члану 3. став 4. Закона о извршењу и обезбеђењу, којом одредбом је прописано да о предлогу за извршење ради намирења новчаног потраживања према извршном дужнику из члана 300. став 2-4 овог закона, одлучује јавни извршитељ. С обзиром да је као извршни дужник означена Република Србија, Министарство финансија, Управа царина, Београд, те да се ради о лицу из члана 300. став 2. до 4. овог закона, образлаже да постоји апсолутна ненадлежност суда за поступање у овој правној ствари. Предлог одбацује применом члана 16. ЗПП.

Привредни апелациони суд прихвата становиште првостепеног суда. Према становишту другостепеног суда, члан 300. став 7. Закона о извршењу и обезбеђењу треба тумачити као одредбу којом је уређена месна надлежност јавног извршитеља у ситуацији у којој се предлог за извршење подноси на основу извршне исправе.

Врховни касациони суд не прихвата становиште нижестепених судова, јер налази да је засновано на погрешној примени релевантних законских одредаби.

Поступак извршења има две фазе, фазу одлучивања о предлогу за извршење и фазу спровођења на основу донетог решења о извршењу. Извршни поступак се покреће предлогом за извршење. Предлог се може решењем одбацити или одбити чиме се извршни поступак у тој фази, фази одлучивања и окончава. Предлог се може усвојити и тада се доноси решење о извршењу на основу кога следи друга фаза, фаза спровођења извршења, како то произлази из члана 3. став 5. Закона о извршењу и обезбеђењу.

Разграничење надлежности између судова и јавних извршитеља, Закон о извршењу и обезбеђењу („Сл.гласник РС“ бр.106/2015, 196/2016 – аутентично тумачење, 113/2017 – аутентично тумачење, 54/2019 и 9/2020 – аутентично тумачење) заснива управо на томе о којој фази извршног поступка се ради. Основно правило на коме је разграничење засновано је да је одлучивање у надлежности судова, а да је

спровођење у надлежности јавних извршитеља. Али, закон поред тога предвиђа и одређена одступања. Одступања се односе и на одлучивање и на спровођење. У законом одређеним ситуацијама о предлогу не одлучује суд, већ јавни извршитељ, као што за одређене врсте обавеза које су предмет остварења извршење спроводи суд, а не јавни извршитељ.

Надлежност за одлучивање о предлогу за извршење је уређена чланом 3. закона. Према основном правилу садржаном у члану 3. став 2. закона, о предлогу за извршење на основу извршне или веродостојне исправе и о предлогу за обезбеђење, одлучује суд. Ставом 3. овог члана предвиђен је изузетак када се ради о намирењу новчаног потраживања насталог из комуналних услуга и сродних делатности. У том случају о предлогу за извршење одлучује јавни извршитељ. До измена закона одлучивао је о предлогу за извршење на основу веродостојне исправе, а након измена закона из 2019. године, одлучује и ако је предлог поднет основу извршне и ако је поднет на основу веродостојне исправе.

Законским изменама, предвиђен је још један изузетак по коме о предлогу за извршење одлучује јавни извршитељ. Први услов је да се ради о предлогу за извршење ради намирења новчаног потраживања, а други да је предлог усмерен према извршном дужнику из члана 300. став 2. до 4. овог закона.

Према ставу 2. члана 300. закона, као извршни дужник може бити означена Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. Према ставу 3. то може бити други индиректни корисник буџетских средстава за кога се у смислу прописа којима се уређује извршење буџета принудна наплата спроводи на исти начин као и за директне кориснике буџетских средстава. Став 4. се односи на друге индиректне кориснике буџетских средстава.

На основу веродостојне исправе се намирују искључиво новчана потраживања. На основу извршних исправа се могу остваривати и новчана и новчаног потраживања, што је релевантно у тумачењу одредбе става 4. члана 3. закона, која одређује надлежност јавних извршитеља за одлучивање ако се ради о новчаном потраживању и ако су извршни дужници одређена правна лица, али не одређује, као код комуналних услуга и сродних делатности, врсту исправе или исправа на којима се предлог заснива.

Овако непотпуну норму, норму у којој различито од комуналних предмета није изричито наглашено да се односи на обе врсте исправа, и извршне и веродостојне, треба тумачити систематски и циљно.

Чланом 2. закона је дефинисано значење појединих израза који се користе у закону. Овом одредбом није дефинисано значење израза „предлог за извршење“, те да ли се под тим појмом подразумевају обе врсте исправа. Међутим, одредбом јесте дефинисано да се под појмом „решење о извршењу“ подразумева само решење суда којим је усвојен предлог за извршење на основу извршне исправе, а да се под изразом „решење о извршењу на основу веродостојне исправе“ подразумева решење којим је усвојен предлог за извршење на основу веродостојне исправе. Из тога би се могло закључити и да појам „предлог за извршење“ подразумева само предлог на основу извршне исправе.

На то упућују и одредбе о садржини предлога за извршење, којима је јасно успостављена разлика између ова два предлога и њихове садржине. Тако је садржина предлога за извршење на основу извршне исправе прописана у члану 59. закона, а садржина предлога за извршење на основу веродостојне исправе у члану 62. Закона.

Осим тога, још законом из 2011. године, извршитељима је дато у надлежност одлучивање о предлозима за извршење и то само на основу веродостојне исправе у „комуналним предметима“. Циљ је био растерећење судова од одлучивања у предметима који су релативно једноставни, типски, са новчаним потраживањима мањих износа. Изменама закона из 2015. године, надлежност је у овим предметима проширена и на извршне исправе, из истих разлога.

Проширење надлежности извршитеља на предмете у којима су дужници корисници буџета, имало је пре свега као циљ планирање извршења обавеза из буџетских средстава. То је обезбеђено обавезом поверилаца да се пре подношења предлога за извршење обратe надлежном Министарству финансија обавештењем о намери подношења предлога за извршење. Извршни поверилац је дужан да о намери подношења предлога за извршење писменим путем обавести Министарство надлежно за финансије најкасније 30 дана пре подношења предлога за извршење, што омогућава да се за обавезу која је утврђена и изречена извршном исправом благовремено обезбеде средства, али и да се евентуално обавеза изврши добровољно чиме се избегавају трошкови принудног поступка и тиме растеређује буџет.

Када се ради о веродостојним исправама тај циљ није остварљив. Решење о извршењу на основу веродостојне исправе се не извршава пре правноснажности, а побија се приговором који, ако буде усвојен, доводи до наставка поступка као парничног. Описана сврха у вези са планирањем издатака из буџетских средстава се не постиже обавештавањем Министарства надлежног за финансије у ситуацији када је неизвесно да ли ће се поступак трансформисати у парницу у којој ће тек бити донета одлука о основаности потраживања.

Предлог за извршење на основу веродостојне исправе има природу тужбе са предлогом за издавање платног налога. Измењеним чланом 193. ЗПП, тужба против Републике Србије, аутономне покрајине или једнице локалне самоуправе се може поднети и без претходног обавештења о томе Републичког јавног правобранилаштва. Пре измена је то била обавеза тужиоца. Тумачење да је за одлучивање о предлогу за извршење на основу веродостојне исправе према означеним извршним дужницима надлежан јавни извршитељ, а што би подразумевало обавезу обавештавања Министарства финансија, зато би било у супротности са одредбом члана 193. ЗПП, јер би довело до неједнаког третмана поверилаца који своја новчана потраживања према Републици Србији остварују тужбом и оних који их остварују предлогом за извршење на основу веродостојне исправе. Зато циљним тумачењем предметних одредби ЗИО произлази закључак да је надлежност јавног извршитеља за извршење новчаних потраживања према извршним дужницима означеним у члану 300. ЗИО успостављена само за случај да се ради о потраживањима заснованим на извршним исправама, а да је одлучивање о предлозима за извршење на основу веродостојних исправа надлежн суд.

На исти закључак, закључак да се ради само о предлозима за извршење на основу извршне исправе, упућује и одредба члана 300. став 7. ЗИО, која предвиђа да о

предлогу за извршење одлучује јавни извршитељ именован за подручје суда у поступку пред којим је настала извршна исправа.

То је и у сагласности са ставом 5. истог члана по коме је поверилац дужан да о намери подношења предлога обавести надлежно Министарство финансија. Када се ради о потраживањима заснованим на веродостојним исправама на основу којих се подноси предлог за извршење на основу веродостојне исправе, ради се о потраживањима о којима не постоји правноснажна судска одлука или друга одлука која је са њеним дејством изједначена. Донето решење о извршењу на основу веродостојне исправе доставља се надлежном правобранилаштву које може изјавити приговор. Само ако приговор не буде изјављен, решење постаје правноснажно и стичу се услови за спровођење, али су о томе органи обавештени доставом решења против којег нису изјавили приговор, па постоје сазнања о обавези која се намирује из буџетских средстава.

Из наведених разлога, на основу члана 416. ЗПП, одлучено је као у изреци решења, па ће у поновном поступку првостепени суд поступити по поднетом предлогу за извршење на основу веродостојне исправе и донети одлуку.

**Председник већа - судија
Јасмина Стаменковић,с.р.**

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Марина Антонић