

## **STUDIJA SLUČAJA**

# **PRENOS KOMUNALNE DELATNOSTI NAPLATE USLUGE PARKIRANJA BEZ PRIMENE ZAKONA**

## I UVOD

- **Naručilac:** JKP „Pijace i parkinzi” Zrenjanin  
Adresa Naručioca: Bulevar Milutina Milankovića bb, 23000 Zrenjanin  
Internet stranica Naručioca: [www.pijaceiparkinzi.rs](http://www.pijaceiparkinzi.rs)
- **Cilj istraživanja:** Ispitivanje zakonitosti prakse prenosa komunalne usluge u delu naplate parkiranja putem korišćenja instituta ugovora o cesiji
- **Faza/deo javne nabavke koja je predmet interesovanja:** Nije primenjen postupak javne nabavke

## II GLAVNI NALAZI

- Naplata parkiranja je Zakonom o komunalnim delatnostima definisana kao komunalna delatnost.

- Komunalnu delatnost vrše namenski osnovana javna komunalna preduzeća (JKP), a vršenje komunalne delatnosti može se preneti na drugog subjekta uz primenu Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama (ZJPPK) i Zakona o javnim nabavkama (ZJN)

- Nakon što je dospeo dug po osnovu posebne parking-karte, JKP ne vrši prinudnu naplatu već bez primene postupka javne nabavke (koji bi bio obavezan po ZJPPK) dug uz naknadu ustupa privrednom subjektu koji nema ovlašćenja da vrši komunalne delatnosti, pa tako ni naplatu usluge parkiranja.

- Ovim je prekršena imperativna odredba ZOKD gde se navodi da se komunalna delatnost prenosi primenom Zakona o javno-privatnom partnerstvu, što podrazumeva i primenu Zakona o javnim nabavkama i odgovarajućeg postupka javne nabavke. Umesto da se primeni neki od zakonom definisanih postupaka javne nabavke, gde bi se uz primenu principa konkurencije i jednakosti ponuđača izabrala najpovoljnija ponuda, jednostavno je zaključen ugovor o cesiji diskrecionim izborom nadležnog organa JKP.

- Nije jasno po kom postupku i po kojim kriterijumima se biraju konkretni subjekti kojima se „ustupaju” potraživanja po osnovu neplaćene PPK.

- Nije jasno kako se određuje cena/naknada za ustupanje potraživanja po osnovu neplaćene PPK, u kom postupku i po kojim kriterijumima.

- Mišljenja smo da su zbog suprotnosti sa imperativnim propisima ovakvi ugovori o ustupanju potraživanja (cesiji) apsolutno ništavi. Ukoliko bi neko zainteresovano lice tužbom utvrdilo ništavost ovakvih ugovora o cesiji zaključivanih po lokalnim samoupravama, zbog obaveze da se ponište i posledice ništavog ugovora bilo bi vrlo teško predvideti razmere finansijskih posledica po preduzeća nadležna za usluge parkiranja, ali i po budžete lokalnih samouprava uopšte. To zavisi od broja pojedinačnih slučajeva, ali zasigurno nije reč o maloj sumi.

- Zbog opisanih nezakonitih i nesvršishodnih odluka JKP, građani snose daleko veće troškove od onih koji bi postojali kad bi samo JKP, u skladu sa propisima i svojim ovlašćenjima, vršilo naplatu posebne parking-karte. Ovo se naročito odnosi na potpuno nepotrebne sudske troškove koji ne bi ni smeli da postoje, budući da je reč o potraživanju po osnovu komunalne usluge. Od njih koristi mogu imati jedino advokati punomoćnici prijemnika potraživanja, što je u ovom konkretnom slučaju praktično isto, budući da je advokat punomoćnik istovremeno u krajnjoj liniji i vlasnik privrednog

subjekta prijemnika potraživanja – čime suštinski sam za sebe i u sopstvenom interesu vrši privređivanje.

### III OPIS SLUČAJA

Usluga parkiranja predstavlja komunalnu uslugu uređenu Zakonom o komunalnim odnosima („Sl. glasnik RS”, br. 88/2011, 104/2016 i 95/2018). Tu uslugu mogu obavljati subjekti koji su nosioci ovlašćenja za obavljanje ove komunalne delatnosti, u skladu sa propisima. Važan deo te komunalne usluge, posebno za građane koji su korisnici ove usluge, predstavlja naplata parkiranja. To je jedna od najvažnijih radnji u vršenju ove komunalne usluge.

U poslednjih nekoliko godina, u velikom broju lokalnih samouprava primetno je da se radi naplate posebnih ili doplatnih parking-karata (popularno poznatih pod nazivom „parking-kazna”) građanima javljaju privredni subjekti *koji nisu komunalna preduzeća* koja su izdala parking-karte, što često prati i pretnja nastanka velikih troškova. Uobičajeno je reč o sledećem: navedeni privredni subjekti (koji nisu nosioci komunalnih ovlašćenja) navode da su putem instituta cesije – otkupom dugova od komunalnih preduzeća – ušla u dužničko-poverilački odnos sa građanima koji nisu na vreme platili parking-karte, a zatim pokušavaju da naplate višestruko veće iznose od iznosa same parking-karte. Reč je o zaista rasprostranjenoj pojavi, što se lako može proveriti jednostavnom pretragom interneta.<sup>1</sup>

U pitanju je praksa gde se za neplaćene parking-karte (čija se vrednost kreće od nekoliko stotina dinara do najviše hiljadu) od građana potražuju i naplaćuju iznosi i do nekoliko desetina hiljada dinara, odnosno preti se naplatom suma vrednosti i do 30.000 dinara. Zakonitost ovakve prakse je vrlo upitna, naročito sa stanovišta propisa koji uređuju komunalne odnose, javno-privatna partnerstva i propise iz oblasti javnih nabavki. Smatramo da se ovakvom praksom naročito krše propisi iz oblasti javno-privatnog partnerstva i javnih nabavki, na čiju primenu upućuje Zakon o komunalnim delatnostima.

U ovoj studiji biće predstavljen jedan takav slučaj iz Zrenjanina, odnosno Javnog komunalnog preduzeća „Pijace i parkinzi” Zrenjanin. Umesto da se lokalno komunalno preduzeće koje je ovlašćeno za vršenje usluge parkiranja pojavi kao lice koje će vršiti naplatu potraživanja po osnovu parking-karte, u ovom slučaju se pred građanima pojavljuje privredni subjekt koji to nije – „BDF sistem plus” d.o.o. iz Beograda. Ovaj primer je uzet kao osnova za studiju zbog dostupnosti relevantne dokumentacije, ali je isto tako mogao biti uzet i bilo koji od brojnih sličnih slučajeva koji se javljaju u velikom broju lokalnih samouprava – izabrani grad se u tom smislu ne razlikuje posebno od drugih lokalnih samouprava koje takođe sprovode ovu problematičnu praksu. Isto je tako moglo biti reči i o slučaju gde se pojavljuje neki drugi privredni subjekt umesto

---

<sup>1</sup>Primeri radi:

<https://www.novosti.rs/vesti/srbija.73.html:774387-OPOMENA-OD-5000-DINARA-Zrenjanincima-stigle-cestitke-iz-Beograda>

<https://sandzakpress.net/u-novom-pazaru-za-parking-od-30-dinara-naplacuju-kaznu-od-30-000-dinara/>

<https://sandzakpress.net/u-novom-pazaru-za-parking-od-30-dinara-naplacuju-kaznu-od-30-000-dinara/>

<https://www.soinfo.org/vesti/tag/glavni%20dug/>

pomenutog „BDF sistem plus” d.o.o. Beograd – postoje i druga privredna društva koja se bave ovom vrstom poslovanja, koja je sa stanovišta relevantnih propisa prilično problematična. Kroz ovaj primer biće naveden niz relevantnih propisa, koji su po našem mišljenju dramatično prekršeni na štetu građana, koji su korisnici ove komunalne usluge.

Ovde je interesantno i to što je ovaj slučaj (a posledično i ova studija) nastao igrom slučaja. Naime, tuženom građaninu, korisniku komunalne usluge parkiranja koji nije bio ni svestan postojanja „parking-kazne”, sve vreme su opomene, podnesci i drugi akti dostavljani na pogrešnu adresu, sve do momenta pokušaja izvršenja, kada je tuženi prvi put postao svestan da uopšte postoji neki navodni dug, opomena, postupak protiv njega, a na kraju i zaista veliki iznos od više desetina hiljada dinara, koji po sudskoj odluci treba da se naplati od njega. Slučaj je završen pozitivno po tuženu stranu, zbog okolnosti u vezi sa dostavljanjem dokumentacije na pogrešnu adresu. S druge strane, upravo je ta okolnost omogućila da se ostvari uvid u ceo kvazipravni mehanizam u kom se iznos inicijalnog duga (neplaćene karte) od nekoliko stotina dinara pretvara u iznos od nekoliko desetina hiljada dinara; na kraju, subjekti koji nisu ovlašćeni nosioci komunalnih ovlašćenja pokušavaju da izvrše i naplate taj znatno uvećani iznos po osnovu neplaćene parking-karte. Da je građaninu u pitanju dostavljena prvobitna opomena (parking-karta) na pravu adresu (ili da je ostavljena na automobilu), ona bi verovatno bila na vreme plaćena, te verovatno ne bi postojao ni tako kompletan i jedinstven uvid u dokumentaciju slučaja.

## II.1 Prenos komunalne delatnosti i cesija kao obligaciono-pravni odnos

### 1. Relevantni propisi i odredbe

#### 1.1. Zakon o komunalnim delatnostima („Sl. Glasnik RS” br. 88/2011 i 95/2018)

- U čl. 2, st. 2, tač. 7) Zakona o komunalnim delatnostima (dalje: ZOKD) definisano je da je upravljanje javnim parkiralištima komunalna delatnost;
- Po čl. 3, st. 1, tač. 7) ZOKD **vršenje naplate parkiranja je komunalna delatnost** (predstavlja deo definicije upravljanja javnim parkiralištima);
- Po čl. 5, st. 1 ZOKD komunalnu delatnost mogu obavljati javno preduzeće, privredno društvo, preduzetnik ili drugi privredni subjekt;
- Kada komunalnu delatnost ne obavlja za to osnovano javno komunalno preduzeće, komunalna delatnost se može poveriti drugim subjektima, kako se navodi u čl. 6 ZOKD, uz poštovanje principa konkurencije, ekonomičnosti, efikasnosti i zaštite životne sredine;
- U čl. 9, st. 1 ZOKD navodi se da je poveravanje obavljanja komunalne delatnosti vremenski oročeno ugovorno uređivanje odnosa u vezi sa obavljanjem komunalne

delatnosti ili pojedinih poslova iz okvira komunalne delatnosti između jedne ili više jedinica lokalne samouprave i vršioca komunalne delatnosti, koje za cilj ima pružanje komunalnih usluga na teritoriji jedne ili više jedinica lokalne samouprave ili na delu teritorije jedinice lokalne samouprave. U st. 3 se navodi da se poveravanje obavljanja komunalne delatnosti vrši na osnovu odluke skupštine jedinice lokalne samouprave o načinu obavljanja komunalne delatnosti i ugovora o poveravanju, osim kada se osniva javno preduzeće;

– U čl. 9, st. 7 ZOKD imperativno se uređuje da se **na postupak poveravanja obavljanja komunalne delatnosti** čije se finansiranje obezbeđuje iz budžeta jedinice lokalne samouprave, odnosno čije se finansiranje obezbeđuje u celosti ili delimično naplatom naknade od korisnika komunalnih usluga, **primenjuju odredbe zakona kojima se uređuje javno-privatno partnerstvo i koncesije**, što u konkretnom slučaju znači **postojanje postupka javne nabavke na koji upućuju propisi o javno-privatnom partnerstvu**, da bi se poverilo obavljanje ove delatnosti;

– U čl. 13 ZOKD uređeno je da skupština jedinice lokalne samouprave odlukama **propisuje način obavljanja komunalne delatnosti**, kao i opšta i posebna prava i obaveze vršilaca komunalne delatnosti i korisnika usluga na svojoj teritoriji, **uključujući i način plaćanja cene komunalne usluge**, način vršenja kontrole korišćenja i naplate komunalne usluge i ovlašćenja vršioca komunalne delatnosti u vršenju kontrole i mere koje su kontrolori ovlašćeni da preduzimaju;

– U st. 4 istog člana navodi se da se odluka skupštine jedinice lokalne samouprave, koja propisuje opšta i posebna prava i obaveze vršilaca komunalne delatnosti i korisnika komunalnih usluga **neposredno primenjuje na sve ugovorne odnose vršilaca komunalne delatnosti sa korisnicima komunalnih usluga kao opšti uslovi poslovanja**;

– U čl. 25, st. 2 ZOKD uređeno je da jedinica lokalne samouprave može propisati da se u postupku kontrole korišćenja komunalne usluge **naplaćuje posebna cena** za slučaj korišćenja komunalne usluge na način koji je u suprotnosti sa propisima kojima se uređuje ta komunalna delatnost (u slučaju komunalne usluge parkiranja reč je o tzv. **posebnim doplatnim kartama, posebnim dnevnim kartama za parkiranje i slično**, nazivi se mogu donekle razlikovati u zavisnosti od lokalne samouprave).

Izvedeni zaključci:

– Naplata posebne dnevne karte za parkiranje (ono što se pogrešno i uobičajeno zove „kazna za parkiranje”) **predstavlja jedan od oblika vršenja naplate usluge parkiranja**;

– Naplata usluge parkiranja se sastoji iz naplate potraživanja po usluzi parkiranja, ne iz nečeg drugog;

- **Naplata parkiranja je komunalna delatnost** kao deo komunalne delatnosti upravljanja javnim parkiralištima;
- Način obavljanja komunalne delatnosti upravljanja javnim parkiralištima, kao i prava i obaveze u vezi sa tim, uređuju se odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave;
- Kada komunalnu delatnost ne obavlja javno preduzeće, ona se može poveriti drugom privrednom društvu ili preduzetniku, uz poštovanje načela konkurencije i u skladu sa odredbama Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, **što podrazumeva i postojanje postupka javne nabavke i primenu Zakona o javnim nabavkama**.

1.2. Odluka o promeni osnivačkog akta JKP „Pijace i parkinzi” Zrenjanin – prečišćen tekst („Sl. list Grada Zrenjanina” br. 7 od 28.02.2017. godine)<sup>2</sup>

- U čl. 2 Odluke navodi se da se radi obavljanja komunalne delatnosti upravljanja pijacama i upravljanja javnim parkiralištima na teritoriji Grada Zrenjanina osniva Javno komunalno preduzeće „Pijace i parkinzi” Zrenjanin (u daljem tekstu: „Preduzeće”).
- U čl. 23, st. 3 Odluke navodi se da **radi obezbeđivanja opšteg interesa**, osnivač daje saglasnost na tarifu, **odnosno odluku o cenama**.

Izvedeni zaključci:

- Radi obavljanja komunalne delatnosti upravljanja javnim parkiralištima u Gradu Zrenjaninu osnovano je JKP „Pijace i parkinzi” Zrenjanin;
- Osnivač je Grad Zrenjanin;
- Saglasnost na odluku o cenama za komunalne usluge parkiranja daje osnivač.

1.3. Odluka o parkiranju vozila („Sl. list Grada Zrenjanina” br. 5 od 14.02.2017. godine)<sup>3</sup>

- U čl. 2 Odluke se navodi da komunalnu delatnost upravljanja javnim parkiralištima **obavlja komunalno preduzeće**, koje je lokalna samouprava osnovala za obavljanje ove delatnosti, **odnosno drugo preduzeće ili preduzetnik** kome lokalna samouprava poveri obavljanje ove komunalne delatnosti **a po sprovedenom postupku u skladu sa važećim propisima** (u daljem tekstu: Preduzeće, odnosno

<sup>2</sup><http://www.zrenjanin.rs/uploads/files/userfiles/file/SluzbeniList/2017/07%20Sluzbeni%20list%2028%2002%2017.pdf>

<sup>3</sup><http://www.zrenjanin.rs/uploads/files/userfiles/file/SluzbeniList/2017/05%20Sluzbeni%20list%2014%2002%2017.pdf>

preduzetnik). U Zrenjaninu je, kako je već rečeno, za navedene poslove osnovano JKP „Pijace i parkinzi”.

– U čl. 13, st. 1 Odluke navodi se da se za parkiranje vozila na parkiralištima **plaća cena usluge parkiranja**, saglasno važećem cenovniku preduzeća, **a na koji saglasnost daje Gradsko veće grada Zrenjanina**. Cenovnik parkiranja je dostupan na internet stranici JKP „Pijace i parkinzi” Zrenjanin,<sup>4</sup> a iz njega se vidi da je cena posebne parking karte 1.200,00 dinara, odnosno 600 dinara ukoliko se plati u roku od 5 dana od dana njenog izdavanja.

– U čl. 17, st. 1 Odluke navodi se da ukoliko korisnik parkirališta ne plati usluge parkiranja vozila ili prekorači plaćeno vreme parkiranja, ovlašćeni radnik preduzeća (odnosno preduzetnika) **dostaviće mu posebnu parking-kartu (PPK)** radi regulisanja plaćanja parkiranja, tako što će je staviti na vozilo (ispod brisača i fotografisati uz registracionu nalepnicu), te njeno kasnije uništenje ili gubitak, ne utiče na valjanost izvršene dostave, odnosno uručenje PPK. U st. 2 se navodi da je rok za plaćanje PPK 5 dana.

– U čl. 17, st. 4 Odluke **imperativno je uređeno** da ako korisnik parkirališta ne plati PPK u roku, **Preduzeće (JKP „Pijace i parkinzi”) pokreće postupak prinudne naplate potraživanja propisan zakonom.**

Izvedeni zaključci:

- Saglasnost na cenovnik usluge parkiranja daje Gradsko veće Grada Zrenjanina;
- Aktuelna cena posebne parking karte po važećem cenovniku iznosi 1.200,00 dinara, odnosno 600 dinara ukoliko se plati u prvih pet dana;
- Ukoliko korisnik usluge parkiranja ne plati PPK na vreme, imperativno je uređeno da JKP „Pijace i parkinzi” Zrenjanin (a ne neko drugi) pokreće postupak prinudne naplate kako je definisano propisima.

1.4. 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)

– U čl. 436, st. 1 Zakona o obligacionim odnosima (dalje: ZOO) uređeno je da poverilac može ugovorom zaključenim sa trećim licem preneti na njega svoje potraživanje, **izuzev onog čiji je prenos zabranjen zakonom ili koje je vezano za ličnost poverioca, ili koje se po svojoj prirodi protivi prenošenju na drugoga.**

– U čl. 442 ZOO uređena je odgovornost za štetu ustupioca prema prijemniku u pogledu naplativosti potraživanja, pa se navodi da ustupilac odgovara za naplativost

<sup>4</sup> <http://www.pijaceiparkinzi.rs/%d0%be-%d0%bd%d0%b0%d0%bc%d0%b0/>

ustupljenog potraživanja ako je to bilo ugovoreno, ali samo do visine onoga što je primio od prijemnika, kao i za naplativost kamata, troškova oko ustupanja i troškova postupka protiv dužnika. Veća odgovornost savesnog ustupioca ne može se ugovoriti. Po ovome može postojati veća odgovornost nesavesnog ustupioca.

Izvedeni zaključci:

- Ugovorom o cesiji mogu se na trećeg preneti samo ona potraživanja koja nisu zabranjena zakonom, koja nisu vezana za ličnost poverioca ili koja se po svojoj prirodi ne protive prenosu na treće lice;
- Ustupilac može biti odgovoran prijemniku za štetu u pogledu naplate potraživanja, a u slučaju nesavesnosti (čak i mogućnosti da je prema svojim sposobnostima morao ili mogao znati da su potraživanja nenaplative), ta odgovornost može biti veća.

Kao što je navedeno, opis se zasniva na konkretnom slučaju. JKP „Pijace i parkinzi” Zrenjanin (dalje u opisu: JKP), za neplaćenu kartu ili neproduženo vreme parkiranja izdaje posebnu parking-kartu – PPK, koja iznosi **1.200 dinara**, odnosno **600 dinara** uz 50% popusta ukoliko se plati u prvih 5 dana. U konkretnom slučaju, 02.11.2017. godine izdata je karta br. 2018100213. Nakon neplaćanja karte (u ovom slučaju zbog dostavljanja opomena na pogrešnu adresu), i nakon izvesnog vremena pošto je dug dospeo, JKP nije pokrenulo postupak prinudne naplate, **kako je imperativno uređeno Odlukom o parkiranju Grada Zrenjanina**, niti je uopšte pokušalo da izvrši prinudnu naplatu i obrati se javnom izvršitelju. Umesto toga, JKP zaključuje ugovor o cesiji (u konkretnom slučaju Ugovor o ustupanju potraživanja od 17.10.2018. godine) kojim se potraživanje po osnovu PPK od 1.200 dinara, uz naknadu (cenu) od 600,00 dinara ustupa (prodaje) privrednom društvu „BDF sistem plus” d.o.o. iz Beograda. Dalje, postupak naplaćivanja potraživanja po PPK sprovodi „BDF sistem plus”, umesto JKP-a koje je to moralo učiniti po imperativnim propisima.

Uočeni problemi:

- Budući da se **naplata usluge parkiranja sastoji iz radnji naplate potraživanja po osnovu usluge parkiranja**, te da je naplata usluge parkiranja nedvosmisleno komunalna delatnost, **ugovorom o cesiji preneto je na prijemnika „BDF sistem plus” obavljanje dela komunalne delatnosti**, odnosno prijemniku je povereno obavljanje komunalne delatnosti usluge javnih parkirališta u delu naplate PPK.
- Ovim je **prekršena imperativna odredba ZOKD** u kojoj se navodi da se **komunalna delatnost prenosi primenom Zakona o javno-privatnom partnerstvu, što podrazumeva i primenu Zakona o javnim nabavkama i odgovarajućeg postupka javne nabavke**. Umesto da se primeni neki od zakonom definisanih postupaka javne

nabavke, i u takvom postupku uz primenu principa konkurencije i jednakosti ponuđača izabere najpovoljnija ponuda, jednostavno je zaključen ugovor o cesiji diskrecionim izborom nadležnog organa JKP.

– Ovim je takođe **prekršena imperativna odredba Odluke o parkiranju** u kojoj se navodi da u slučaju neplaćanja JKP pokreće postupak prinudne naplate.

– U ovom slučaju priroda potraživanja je takva da se i po samim odredbama Zakona o obligacionim odnosima potraživanje nije moglo preneti na treće lice, a u vezi sa navedenim propisima.

– Ovakav ugovor je svakako nezakonit jer je suprotan ZOKD i gradskim odlukama; međutim, sasvim je osnovan i stav da je zbog suprotnosti sa imperativnim propisima **ovakav ugovor i apsolutno ništav**. Ukoliko bi neko zainteresovano lice tužbom za utvrđivanje ništavosti utvrdio ništavost ovakvog i sličnih ugovora o cesiji zaključivanih po lokalnim samoupravama, zbog obaveze da se ponište i posledice ništavog ugovora bilo bi veoma **teško predvideti razmere finansijskih posledica po komunalna preduzeća nadležna za usluge parkiranja**, ali i po i lokalne budžete lokalnih samouprava uopšte. To zavisi od broja pojedinačnih slučajeva po ovakvim i sličnim ugovorima, kojih zasigurno nije malo.

– U ovom, i velikom broju sličnih slučajeva, postavljaju se neka zaista ozbiljna pitanja u pogledu naplate ove komunalne usluge:

- Zašto je potraživanje preneto baš tom konkretnom privrednom društvu, „BDF sistem plus”, a ne nekom drugom?
- Da li je postojao neki postupak i/ili konkurencija bilo koje vrste? Sasvim je jasno da nije primenjen postupak javne nabavke, ali je sasvim realno pretpostaviti da bi možda neko ponudio i povoljniju cenu za otkup potraživanja da je postojao bilo kakav oblik konkurencije.
- Zašto JKP nije pokrenulo postupak prinudnog potraživanja, kako je imperativno uređeno?
- Zašto se JKP bez pokušaja prinudne naplate lišilo znatnog dela prihoda?
- Ko je i kako utvrdio cenu po kojoj je prodato potraživanje po PPK, kada je važećom odlukom utvrđeno da potraživanje po PPK iznosi 1.200,00 dinara?

## II.2 Postupanje sa naplatom potraživanja nakon ustupanja

Iako dalje radnje u pogledu potraživanja (nakon njegovog ustupanja tj. prodaje) principijelno ne bi trebalo da imaju veze sa odgovornošću ustupioca (JKP), u ovom slučaju je to drugačije, budući da prodaja potraživanja nije ni bila moguća, te su dalji problemi i potencijalne štete po javna sredstva omogućena ovakvim pogrešnim

postupanjima JKP. Privredno društvo koje je ugovorom o cesiji „otkupilo” dug prvo se putem advokata obraća građanima koji nisu na vreme platili posebnu parking-kartu, sa obaveštenjem i zahtevom da se izvrši isplata duga zajedno sa advokatskim troškovima – sve u iznosu od nekoliko hiljada dinara, uz pretnju da će troškovi znatno narasti ukoliko se isplata ne izvrši. Kada se isplata ne izvrši, ovi privredni subjekti dalje podnose sudu tužbeni zahtev u postupku po platnom nalogu, kojim se zahteva isplata iznosa od više desetina hiljada dinara. U ovom konkretnom slučaju je „BDF sistem plus” iz Beograda poslao obaveštenje i opomenu na pogrešnu adresu (koju je dobio od JKP), da bi zatim bio podnet i tužbeni zahtev nadležnom sudu u Zrenjaninu, pošto do tražene isplate nije došlo.

## 1. Relevantni propisi

### 1.1. Zakon o izvršenju i obezbeđenju („Sl. glasnik RS”, br. 106/2015, 106/2016 – autentično tumačenje, 113/2017 – autentično tumačenje i 54/2019)

– U čl. 3, st. 3 Zakona o izvršenju i obezbeđenju (dalje: ZOIB) imperativno se navodi da o **predlogu za izvršenje na osnovu izvršne ili verodostojne isprave radi namirenja novčanog potraživanja nastalog iz komunalnih usluga i srodnih delatnosti odlučuje javni izvršitelj.**

– Po čl. 52, st. 1 ZOIB Rešenje o izvršenju na osnovu verodostojne isprave donosi se radi namirenja novčanog potraživanja. U st. 2, u tač. 4) nedvosmisleno se navodi da je **izvod iz poslovnih knjiga o izvršenim komunalnim ili srodnim uslugama verodostojna isprava.**

– Članom 393 uređeno je da se u slučaju komunalnih usluga, na osnovu verodostojne isprave odmah podnosi predlog za izvršenje javnom izvršitelju i pristupa postupku izvršenja. Dakle, nema nikakvog prethodnog sudskog postupka gde bi se utvrdila verodostojnost i izvršnost isprave.

– U čl. 394, st. 5 ZOIB utvrđeno je da verodostojnu ispravu predstavlja **račun ili izvod iz poslovnih knjiga o izvršenim komunalnim ili srodnim uslugama.**

– U čl. 397, st. 1 navodi se da javni izvršitelj koji oceni da je predlog za izvršenje dozvoljen, uredan i osnovan donosi rešenje o izvršenju na osnovu verodostojne isprave.

– U čl. 493, st. 1, tač. 1) ZOIB navodi se da **javni izvršitelj donosi rešenje o izvršenju na osnovu verodostojne isprave radi** namirenja novčanog potraživanja nastalog iz komunalnih usluga i srodnih delatnosti.

Izvedeni zaključci:

– Posebna parking-karta je verodostojna isprava, i po osnovu nje javni izvršitelj odmah započinje postupak izvršenja. Tu nema nikakve dileme, a već postoji i bogata praksa samih JKP koja pokreću postupke naplate neposredno kod javnih izvršitelja;

– Budući da je reč o verodostojnoj ispravi, **pre samog postupka izvršenja ne pokreće se nikakav sudski postupak**, već se odmah podnosi predlog za izvršenje (dobrovoljna ili prinudna naplata). Ovakvo pravilo u principu štiti građane, korisnike komunalnih usluga, budući da se oni tako ne izlažu nepotrebnim sudskim troškovima ukoliko priznaju dug, i ukoliko on nije sporan.

1.2. Zakon o parničnom postupku („Sl. glasnik RS”, br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014 i 87/2018)

– U čl. 455 Zakona o parničnom postupku (dalje: ZPP) uređen je skraćeni parnični postupak po **platnom nalogu**. Tako se u st. 1 navodi da ako se tužbeni zahtev odnosi na dospelo potraživanje u novcu, što se dokazuje verodostojnom ispravom priloženom tužbi u izvorniku ili overenom prepisu, sud će tuženom naložiti da ispuni tužbeni zahtev (platni nalog), pod uslovom da je priložen i dokaz o uručenoj opomeni za plaćanje dospelog potraživanja. Međutim, u st. 4 se eksplicitno navodi da ako **na osnovu verodostojne isprave može da se traži izvršenje u skladu sa zakonom kojim se uređuje izvršenje i obezbeđenje**, sud će da izda platni nalog samo ako tužilac učini verovatnim postojanje **pravnog interesa** za izdavanje platnog naloga. **Ako tužilac ne učini verovatnim postojanje pravnog interesa za izdavanje platnog naloga, sud će odbaciti tužbu.**

Izvedeni zaključci:

– Nema sudskog (tj. parničnog) postupka u vidu izdavanja platnog naloga, ukoliko je reč o verodostojnoj ispravi na osnovu koje se odmah može tražiti izvršenje;

– Nema sudskog postupka po osnovu izdate PPK, budući da je reč o verodostojnoj ispravi, već se odmah pristupa izvršenju;

– Sudovi bi takve tužbe morali da odbacuju, osim izuzetno u slučaju postojanja nekog posebnog pravnog interesa za izdavanjem platnog naloga.

1.3. 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)

– U čl. 440 ZOO uređeno je da prijemnik ima prema dužniku ista prava koja je ustupilac imao prema dužniku do ustupanja, te da dužnik (pored prigovora koje ima prema njemu) prijemniku može istaći i one prigovore koje je mogao istaći ustupiocu do časa kad je saznao za ustupanje.

Izvedeni zaključak:

– Priroda prava i obaveza – a pre svega **priroda potraživanja – ne može se promeniti ugovorom o cesiji** (i oko toga nema spora ni u teoriji ni u praksi), budući da prava i obaveze ostaju iste bez obzira na izvršen prenos. Stoga, ako je reč o potraživanju iz komunalne usluge, ugovor o cesiji prirodu takvog potraživanja ne može promeniti (čak i kad bi ugovor o cesiji bio moguć u ovom slučaju).

Dalje, nakon otkupa potraživanja putem ugovora o cesiji, privredno društvo „BDF sistem plus” d.o.o. iz Beograda preduzima radnje naplate potraživanja po osnovu PPK, preko punomoćnika, advokata Dejana Simića. Advokat šalje opomenu, sa informacijom da je izvršeno parkiranje, da je izdata PPK koja nije plaćena u roku, te da njima treba da se uplati iznos PPK, iznos zatezne kamate i advokatski troškovi. Ovde vidimo i pokušaj naplate advokatskih troškova, koje po prirodi stvari (pošto još uvek nema sudskog niti bilo kog drugog postupka) advokat treba da naplati od svog klijenta, društva „BDF sistem plus”, ali se ovde pod pretnjom pokretanja postupka i „preko 30.000 dinara troškova” (citat), advokatski troškovi (nepravilno) naplaćuju od korisnika komunalnih usluga. Razlog za ovako nešto verovatno leži u činjenici da je „BDF sistem plus” 100% u vlasništvu firme „Direct factor” d.o.o.,<sup>5</sup> koja je opet 100% u vlasništvu advokata<sup>6</sup> koji je i punomoćnik „BDF sistem plus” za naplatu potraživanja po osnovu PPK. Da je naplaćivao od svog klijenta, advokat bi zapravo u krajnjoj liniji naplaćivao od samog sebe, budući da je u krajnjoj liniji on vlasnik firme. Ovakvo ponašanje je svakako problematično i kada je reč o propisima koji uređuju advokaturu, budući da se advokatima zabranjuje bilo kakva druga samostalna privredna delatnost, a u ovom slučaju je svakako reč o privređivanju i prihodovanju dobiti.

Dakle, prvi korak gde je načinjen pokušaj da se od korisnika usluga neopravdano naplati više jeste tzv. „prevaljivanje” pravih ili fiktivnih advokatskih troškova na korisnike usluga.

Ukoliko se nakon ovakve (nepravilne) opomene ne uplati traženi iznos dugovanja za parkiranje i druge troškove, „BDF sistem plus” – preko svog advokata punomoćnika, koji je u krajnjoj liniji i vlasnik „BDF sistem plus” – pokreće parnični postupak za izdavanje platnog naloga, umesto da se odmah, kako propisi nalažu, obrati javnom izvršitelju sa predlogom za izvršenje, budući da je reč o potraživanju iz komunalne

<sup>5</sup> Podatak dostupan u registrima APR-a.

<sup>6</sup> Isto.

usluge. U postupku pred sudom potraživanje se ne prikazuje izričito kao potraživanje po komunalnoj usluzi, već se naglašava aspekt potraživanja po osnovu ugovora o ustupanju.

**Ovim se, suprotno ZOO, nastoji promeniti priroda potraživanja (čak i kada bi se uopšte ovakvo potraživanje moglo preneti),** za koje se ne navodi da je potraživanje po komunalnoj usluzi koje se odmah namiruje u izvršnom postupku i gde ne postoji pravni interes u pogledu parničnog postupka platnog naloga. Pravno neuke strane, koje ne poznaju ovu složenu materiju, svakako neće staviti takav prigovor – da ne postoji stvarni interes za postupkom platnog naloga, naročito zato što je ovo kratak, brz postupak, bez održavanja ročišta i rasprave, koji se odmah namiruje u izvršnom postupku, **a posledica se ogleda u stvaranju znatnih dodatnih troškova, koji po propisima i ne bi smeli da postoje.** Tako se ukupni troškovi građana neopravdano povećavaju parničnim troškovima, odnosno, prema advokatu „BDF sistem plus”, za iznos od oko 12-13.000 dinara (ili i više, u zavisnosti od broja radnji, podnesaka i slično). Dakle, umesto da se odmah podnosi predlog za izvršenje javnom izvršitelju, i da postoje samo jasno tarifirani troškovi samog izvršenja, stvaraju se dodatni neopravdani sudski troškovi, koji će se dugovati izvršnom poveriocu (firmi „BDF sistem plus”), odnosno njegovom punomoćniku (advokatu Dejanu Simiću), što je u ovom slučaju isto (ovim se vrši faktičko prihodovanje i zarada preko neopravdanog generisanja ovakvih troškova, koji ne bi smeli ni da postoje.

Uočeni problemi:

- Zbog toga što JKP ne obavlja svoj imperativno određeni zadatak u vidu pokretanja postupka prinudne naplate u slučaju neplaćanja PPK (što podrazumeva momentalni postupak izvršenja, bez sudskog postupka), neopravdanim i nepropisnim ponašanjem prijemnika potraživanja, koje se uopšte ne bi moglo ni preneti, generišu se izuzetno veliki troškovi za građane. Tako se za iznos od 1.200 dinara, odnosno 600 dinara za koliko je otkupljeno potraživanje bez sprovedenog postupka javne nabavke ili bilo kakvog drugog konkurentnog postupka, izvršnom poveriocu, koji to ne bi smeo ni biti, isplaćuju zaista veliki iznosi, dok se JKP neopravdano lišava dela svog prihoda, čak i bez formalnih pokušaja da ih naplati prinudnim postupkom.

## IV ZAKLJUČAK

Opisana pojava široko je rasprostranjena u velikom broju lokalnih samouprava. Posledice trpe pre svega građani, i to u vidu visokih troškova koje plaćaju, ali ne treba zaboraviti ni eventualnu naknadu štete usled otklanjanja posledica ništavosti ugovora o cesiji kojima se praktično prodaje potraživanje, odnosno pravo na naplatu usluga parkiranja, a sve bez primene Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama i Zakona o javnim nabavkama.

Zbog svega toga smatramo da je važno da Državna revizorska institucija u svoje planove vršenja revizije uvrsti i ove aktivnosti javnih komunalnih preduzeća, gde se pod prividom ugovora o cesiji i prodajom potraživanja na nezakonit način prenosi vršenje komunalne delatnosti na neovlašćene subjekte.

Tom prilikom bi Državna revizorska institucija trebalo da se izjasni o zakonitosti ali i o svrsishodnosti ovakvog ponašanja javnih komunalnih preduzeća, uzimajući u obzir zakonske propise ali i one podzakonske, donete na nivou lokalnih samouprava. Takođe, ukoliko nakon detaljnog ispitivanja svih okolnosti i materijala konkretnih slučajeva zaključi da za tim ima potrebe, DRI bi o svojim nalazima morala da obavesti i druge nadležne organe radi eventualnog preduzimanja daljih radnji iz njihovih nadležnosti.