

20171783406

УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

□ Уставниот суд на Република Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Македонија и член 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992), на седницата одржана на 29 ноември 2017 година, донесе

ОДЛУКА

1. СЕ УКИНУВААТ член 6 став 2, член 11 точка 14, член 12 став 1 точка 4, член 17 став 3, член 28 став 2, член 46 став 2 и членовите 240-244 од Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија“ бр.72/2016 и 142/2016).

2. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“.

3. Уставниот суд на Република Македонија, на иницијатива на Адвокатското друштво Кузмановски од Скопје, со Решение У.бр.143/2016 од 27 септември 2017 година поведе постапка за оценување на уставноста на одредбите од Законот означени во точката 1 од оваа одлука. Постапката беше поведена затоа што пред Судот се постави прашањето за согласноста на означените законски одредби со Уставот на Република Македонија.

4. Судот на седницата утврди дека во оспорениот член 6 став 2 од Законот се предвидува дека „Извршителот ќе преземе извршно дејствие по плаќање на цената за администрирање, првичниот налог за извршување и реалните трошоци од доверителот, за секое поединечно извршно дејствие.“

Според оспорениот член 11 точка 14 од Законот, „Одделни изрази употребени во овој закон го имаат следново значење: 14) „вонсудска наплата на долгови“ претставува обид за наплата на парично побарување по фактури за комунални сметки (електрична енергија, топлинска енергија, вода, смет, телефонија, мобилни оператори, кабелски оператори, трошоци за редовно одржување на заедничките делови на зградата што е во етажна сопственост), што го спроведува извршител по барање на доверителот, со согласност на должникот.“

Судот понатаму утврди дека според оспорениот член 12 став 1 точка 4 од Законот, „Извршни исправи се: 4) заклучокот на извршителот за утврдување на трошоците на извршувањето;“.

Во оспорениот член 17 став 3 од Законот се определува дека „Извршителот, во случај кога должник е физичко лице, а доверител правно лице кое овозможува комунални услуги дефинирани во член 11 точка 14) од овој закон, задолжително пред да преземе било какви други извршни дејствија со налог, ќе го повика должникот во рок од 3 дена да го намира побарувањето и истовремено ќе побара од него да ја соопшти својата имотна состојба, статусот на вработено лице и висината на приходите од плата и други надоместоци.“

Со оспорениот член 28 став 2 од Законот се предвидува дека „Барањето за извршување од доверител за побарување кое произлегува од комунални услуги опишани во членот 11 точка 14) од овој закон, против должниците должен е непосредно да бара од Комората на

извршителите од членот 75 на овој закон, да одреди извршител, кому треба да го поднесе барањето од ставот 1 на овој член.“

Според оспорениот член 46 став 2 од Законот, „Доколку доверителот не ја плати цената за администрирање и првичниот налог за извршување со поднесување на барањето за извршување, извршителот со заклучок ќе го одбие барањето за извршување.“

Судот исто така утврди дека оспорените членови 240-244 од Законот се систематизирани во делот посветен на „Вонсудска наплата на долгови по основ на веродостојна исправа“.

Притоа, членот 240 се однесува на „Барање за вонсудска наплата на долгови“ и тој гласи: „(1) Доверителот за побарување кое произлегува од комунални услуги опишани во членот 11 точка 14) од овој закон, против должниците должен е непосредно, да поднесе барање за вонсудска наплата на долг, пред започнување на постапка за донесување на решение со кое се дозволува извршување врз основа на веродостојна исправа, согласно одредбите на Законот за нотаријатот и тоа:

- за веродостојна исправа за вода, смет и одржување на заедничките простории за износ до 2.000,00 денари,

- за веродостојна исправа за електрична или топлинска енергија за износ до 6.000,00 денари,

- за веродостојна исправа за телефонија, мобилни оператори или кабелски оператори за износ до 2.000,00 денари.

Доколку износот на неплатените комунални услуги го надминува износот определен со овој став, доверителот поведува постапка за донесување на решение со кое се дозволува извршување врз основа на веродостојна исправа, согласно со одредбите на Законот за нотаријатот.“

„(2) Доверителот пред да го поднесе барањето за вонсудска наплата на долгови, непосредно бара од Комората на извршителите од членот 75 од овој закон, да одреди извршител, кому треба да го поднесе барањето од ставот (1) на овој член.“

„(3) Комората е должна да му одговори на доверителот и да му посочи извршител, во рок од 5 дена сметано од денот на приемот на писменото од ставот (2) на овој член, водејќи сметка извршителите да ги одредува рамномерно според азбучниот ред во Именикот на извршителите, водејќи сметка за надлежноста на извршителот според живеалиштето/престојувалиштето на должникот.“

„(4) Извршителот е должен со заклучок да го одбие барањето од ставот (1) на овој член доколку доверителот:

- кон барањето не го достави дописот од Комората дека токму тој е посочен да постапува по барањата на доверителот за вонсудска наплата на долгови,

- не достави доказ Комората не му одговорила на дописот за посочување на извршител во рокот од ставот (1) на овој член,

- не ја авансира цената за администрирање на барањето и материјалните трошоци за достава.“

„(5) Со акт на Комората, донесен врз основа на претходна согласност на Министерството за правда, поблиску се уредуваат начинот на распределба на предметите по извршители од страна на Комората, содржината и начинот на поднесување на обраќањето на доверителот до Комората, содржината на одговорот на Комората и начинот на доставување на одговорот на Комората до доверителот.“

Оспорениот член 241 од Законот се однесува на „Не применување на одредбите за присилно извршување“ при вонсудска наплата на долгови и тој член гласи: „(1)

Вонсудската наплата на долгови за комунални сметки извршителот ја спроведува со согласност на должникот.“

„(2) Одредбите од овој закон за присилно извршување не се применуваат при вонсудска наплата на долгови од членовите 240 до 244 од овој закон.“

Оспорениот член 242 од Законот се однесува на „Започнување со вонсудска наплата на долгови“ и таа одредба гласи: „(1) По приемот на барањето за вонсудска наплата на долгови од доверителот, извршителот го повикува должникот да го подмири долгот во рок не подолг од 15 дена и му ги предочува на должникот сите постапки и трошоци во случај на неуспешна вонсудска наплата.“

„(2) По исклучок и со согласност на доверителот, наплатата на долгот може да се врши и во рок подолг од 15 дена.“

Оспорениот член 243 од Законот се однесува на „Начинот на повикување и наплата“ и тој гласи: „(1) Повикувањето на должникот за вонсудска наплата, извршителот го врши во писмена форма.“

„(2) Средствата за наплата на долгот должникот ги уплаќа на посебната сметка на извршителот утврдена со членот 36 став (5) од овој закон.“

Оспорениот член 244 од Законот се однесува на „Надоместоците на извршителот за вонсудска наплата на долгови“ и тој гласи: „(1) За наплатата на долгот извршителот има право на надоместок за преземените дејствија и материјалните трошоци кои што се авансираат од доверителот согласно со Тарифата, а наплатуваат од должникот.“

„(2) Награда извршителот наплатува само по успешно извршена наплата на долгот чија вредност надминува 5.000,00 денари.“

„(3) Во случај на неуспешна вонсудска наплата долгови надоместокот за преземените дејствија и материјалните трошоци паѓаат на трошок на доверителот и истите доверителот може да ги предјави во постапката за издавање на решение за нотарски платен налог согласно Законот за нотаријатот.“

5.а) Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија.

Во членот 51 од Уставот се определува дека „Во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон“ (став 1). „Секој е должен да ги почитува Уставот и законите“ (став 2).

Според член 52 став 1 од Уставот, „Законите и другите прописи се објавуваат пред да влезат во сила“, а според ставот 4, „Законите и другите прописи не можат да имаат повратно дејство, освен по исклучок, во случаи кога тоа е поповолно за граѓаните.“

Од изнесените уставни одредби произлегува дека темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија е владеењето на правото, што се остварува така што законите мораат да бидат во согласност со Уставот, потоа другите прописи мораат да бидат во согласност со Уставот и со законите, а покрај тоа секој е должен да ги почитува Уставот и законите. Освен тоа, законите и другите прописи најнапред се објавуваат во јавноста, па влегуваат во сила и потоа се применуваат, тие не можат да имаат повратно дејство, со тоа што исклучок се случува кога тоа е поповолно за граѓаните. Според тоа, владеењето на правото подразбира усогласеност на понискиот правен акт со повисокиот правен акт. Односот пак меѓу темелната вредност владеење на правото утврдена во Уставот, од една страна, и правните норми содржани во пониските правни акти, од друга страна, подразбира законските и подзаконските одредби да се јасни или разбирливи, прецизни или недвосмислени, конзистентни или доследни едни со други, за да се обезбеди владеење на правото и за да се елиминира можниот субјективизам од лицето кое одлучува применувајќи го правото.

б) Според член 8 став 1 алинеја 7 од Уставот, слободата на пазарот и претприемништвото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија.

Во членот 55 став 1 од Уставот се утврдува гаранција на слободата на пазарот и претприемништвото, при што со ставот 2 се пропишува дека „Републиката обезбедува еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот, како и презема мерки против монополската положба и монополското однесување на пазарот.“ Според став 3, „Слободата на пазарот и претприемништвото можат да се ограничат со закон единствено заради одбрана на Републиката, зачувувањето на природата, животната средина или здравјето на луѓето.“

Од овие уставни одредби произлегува дека темелната вредност слобода на пазарот и претприемништвото се остварува со нејзино гарантирање пропишано во Уставот, потоа со обврска на државата да спречи монополска положба и монополско однесување на пазарот и да обезбеди еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот, како и со определување на областите поради кои може да се ограничи таа слобода.

в) Уставот на Република Македонија не содржи норми кои се однесуваат за извршителите.

г) Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија“ бр.72/2016 и 142/2016), пак, содржи: основни одредби (Дел први: членовите 1-11), одредби што се однесуваат на извршување (Дел втори: членовите 12-244) распоредени во четири раздели (Заеднички одредби, Спроведување на извршувањето, Извршување заради наплата на парично побарување, Извршување заради остварување на непарично побарување), и одредби што се однесуваат на испит за извршители, како и преодни и завршни одредби (Дел трети: членовите 245-269).

Во основните одредби од Законот се пропишуваат следните темелни правила:

- дека извршителите постапуваат заради (1) присилно извршување на судска одлука која гласи на исполнување на обврска, (2) присилно извршување на одлука донесена во управна постапка која гласи на исполнување на парична обврска и (3) присилно извршување на нотарски исправи и други извршни исправи предвидени со закон (член 1 ставови 1, 2 и 3);

- дека основа за извршување е извршна исправа (член 2 став 1);

- само еден извршител го спроведува извршувањето, кое започнува по барање од доверителот (член 2 ставови 2 и 3 и член 3 став 1);

- при спроведувањето на извршувањето, извршителот е должен да постапува веднаш и според редоследот на приемот на предметите, ако пред секое извршно дејствие доверителот ја платил цената за администрирање и реалните трошоци на извршителот (член 6);

- „извршител“ е лице кое врши јавни овластувања утврдени со закон и кои директно одлучуваат за дејствијата што треба да се преземат за да се спроведе извршната исправа (член 11 точка 7);

- „вонсудската наплата на долгови“ е обид за наплата на парично побарување по фактура за комунални сметки (електрична енергија, топлинска енергија, вода, смет, телефонија, мобилни оператори, кабелски оператори, трошоци за редовно одржување на заедничките делови на зграда), што го спроведува извршител по барање на доверителот, со согласност на должникот (член 11 точка 14).

Од изнесените основни одредби на Законот за извршување, а при непостоење на уставни одредби во врска со извршителите, произлегува дека извршителот постапува врз основа на извршна исправа (член 2 став 1), донесена од суд, управен орган, нотар или друг орган предвиден со закон (член 1), присилно, со преземање на извршни дејствија утврдени

со закон како јавни овластувања и за кои одлучува самиот (член 1 и член 11 точка 7). Во основните одредби од Законот за извршување се определува и значењето на изразот „вонсудска наплата на долгови“ што го спроведува извршител по барање на доверител, со согласност на должникот (член 11 точка 14), иако во тој однос нема извршна исправа донесена од суд, управен орган, нотар или друг орган предвиден со закон, ниту пак има присилно преземање на извршни дејствија за кои одлучува самиот извршител врз основа на јавни овластувања утврдени во закон, туку има фактура за комунална сметка издадена од комунално правно лице, барање од комуналната фирма до извршителот и согласност на должникот.

д) Законот за извршување понатаму, во врска со „вонсудска наплата на долгови“ определени во член 11 точка 14 од Законот, ја уредува постапката на следните начини: (1) ако комуналниот долг е во рамките на законски утврдениот износ и (2) ако комуналниот долг е над рамките на законски утврдениот износ (член 240 став 1).

(1) Ако комуналниот долг е во рамките на законски утврдениот износ, постапката е следна:

- долгот, определен во веродостојната исправа за вода, смет, одржување на зграда, телефонија, мобилни оператори и кабелски оператори, да е до 2.000 денари, како и долгот, определен во веродостојната исправа за електрична или топлинска енергија, да е до 6.000 денари (член 240 став 1 реченица прва);

- доверителот-комунално правно лице е должно непосредно да бара од Комората на извршители да одреди извршител кому треба да се поднесе барањето за извршување (член 28 став 2 и член 240 став 2);

- Комората на извршители е должна да му одговори на доверителот во рок од 48 часа од приемот на писменото, водејќи сметка извршителите да ги одредува рамномерно според азбучниот ред во Именикот на извршителите, водејќи сметка за надлежноста на извршителот (член 28 став 3). Од друга страна, според член 240 став 3 од Законот, „Комората на извршители е должна да му одговори на доверителот во рок од 5 дена сметано од денот на приемот на писменото“ водејќи сметка за извршителите да ги одредува рамномерно ..., водејќи сметка за надлежноста на извршителот според живеалиштето/престојувалиштето на должникот;

- доверителот-комунално правно лице поднесува барање за извршување до извршителот со приложување на извршната исправа во оригинал (член 28 ставови 1 и 2);

- извршителот задолжително го повикува должникот да го подмири долгот во рок од 3 дена да го намира побарувањето (член 17 став 3). Од друга страна, според член 242 став 1 од Законот, „по приемот на барањето за вонсудска наплата на долгови од доверителот, извршителот го повикува должникот да го подмири долгот во рок не подолг од 15 дена ...“;

- повикувањето на должникот за вонсудска наплата, извршителот го врши во писмена форма (член 243 став 1);

- доверителот однапред плаќа аванс на извршителот за преземените дејствија и за материјалните трошоци (член 6 став 2, член 46 и член 244 став 1);

- ако долгот се наплати, извршителот ги наплатува преземените дејствија и направените трошоци од должникот (член 244 став 1), а ако не се изврши вонсудска наплата на долгот, преземените дејствија и материјалните трошоци на извршителот паѓаат на трошок на доверителот и истите доверителот може да ги бара во постапката за издавање на решение за нотарски платен налог согласно Законот за нотаријатот (член 243 став 3);

- за трошоците на извршувањето, извршителот донесува заклучок кој е извршна исправа (член 12 став 1 точка 4).

(2) Ако комуналниот долг е над рамките на законски утврдениот износ, постапката е следна:

- доверителот бара донесување на решение со кое се дозволува извршување врз основа на веродостојна исправа, согласно со одредбите од Законот за нотаријатот (член 240 став 1 реченица втора);

- решението за издавање на нотарски платен налог станува извршна исправа (член 16 ставови 1 и 2);

- барањето за извршување на извршна исправа доверителот го поднесува до извршителот во писмена форма со приложување на извршната исправа во оригинал (член 28 став 1).

Од изнесените законски одредби гледани од аспектите покренати со иницијативата произлегува дека (1) комуналните правни лица-доверители се должни да постапуваат на два начина заради наплата на комунален долг, во зависност од тоа дали износот на долгот е во законски утврдените рамки или не, за разлика од другите правни лица-доверители кои постапуваат само на еден начин и дека (2) ако комуналниот долг е во законските рамки (до 2.000 денари за вода, смет, одржување на зграда, телефонија, мобилни оператори и кабелски оператори, односно до 6.000 денари за електрична или топлинска енергија), тогаш: а) комуналното претпријатие-доверител е должно да преземе дополнително дејствие (обраќање до Комората на извршители), Комората на извршители е должна да преземе дополнително дејствие (да одреди извршител според некаков редослед), како и одредениот извршител исто така е должен да преземе дополнително дејствие (писмено да го повика должникот да го подмири комуналниот долг), б) комуналното правно лице-доверител понатаму е должно своите дејствија да ги преземе лично без посредство на адвокат, в) за секое преземено дејствие од извршителот комуналното правно лице-доверител е должно претходно да плати аванс и да ги плати неговите материјални трошоци, кои давачки извршителот не ги враќа на комуналното претпријатие ако не се изврши вонсудска наплата на долгот, туку за тие средства комуналното претпријатие треба да води нова постапка пред нотар (барање за издавање на решение за нотарски платен налог), и г) заклучокот на извршителот за трошоците на извршувањето е извршна исправа која тој самиот може да ја изврши без можност за оспорување на таа извршна исправа пред извршување, а севкупната таква постапка не е предвидена за другите правни лица-доверители.

ѓ) Во образложението на Предлог-законот за извршување („Службен весник на Република Македонија“ бр.72/2016) се наведува следното:

- при донесувањето на новиот Закон за извршување „... не се следеше конкретно туѓо искуство, туку малубројните европски искуства се прилагодуваа на македонските прилики, ...“ (стр.1 последниот став од Образложението на Предлог-законот);

- донесувањето на нов Закон за извршување има за цел „... проширување на надлежноста на извршителите со воведување на вонсудска наплата на долгови врз основа на веродостојна исправа, ...“ (стр.2);

- „Новото законско решение воведува и целосно ново извршно дејствие по барање на извршителите. Имено, станува збор за вонсудска наплата на долгови по основ на веродостојна исправа, Ова дејствие ќе се презема исклучиво по барање и на трошок на доверителот, што значи дека нема да ги кумулира трошоците на должникот.“

Од изнесените наводи во Образложението на Предлог-законот произлегува дека (1) материјата за вонсудската наплата на долгови како делокруг на извршителите не е преземена од искуството на друга држава, дека (2) таа материја е проширување на

надлежноста на извршителите и дека (3) оваа материја е внесена во Законот по барање на извршителите, а на трошок на доверителите и не на трошок на должниците.

Во образложението на Предлог-законот за изменување на Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија“ бр.142/2016) се наведува следното:

- „Комората на извршители како и големите доверители кои обезбедуваат комунални услуги како ЕВН, Македонски Телеком, Оне и БЕГ се директно засегнати со новините во Законот за извршување, поради што истите побараа одлагање на Законот за извршување со цел усогласување со одредбите од Законот за извршување и негова имплементација во нивните внатрешни процеси и системи, ...“

Имајќи го предвид изнесеното, дека (1) Уставот не содржи норми кои се однесуваат за извршителите, дека (2) основните одредби од Законот за извршување го позиционираат извршителот како лице кое присилно спроведува извршна исправа донесена од суд, управен орган, нотар или друг орган определен со закон, дека (3) „вонсудската наплата на долгови“ определена во Законот за извршување не се заснова на извршна исправа донесена од наведените органи и на присилно спроведување на извршна исправа донесена од тие органи, дека (4) постапката за „вонсудска наплата на долгови“ ги става доверителите-комуналните правни лица во поинаква правна положба од другите правни лица-доверители, дека (5) „вонсудската наплата на долгови“ е внесена во Законот на барање на извршителите, без да се следи таквото искуство во други држави и на штета на комуналните правни лица-доверители кои барале одлагање на примената на Законот за извршување, Судот утврди дека член 11 точка 14, член 17 став 3 и членовите 240-244 (востановувањето и постапката за „вонсудска наплата на долгови“) од Законот не се во согласност со темелната вредност владеење на правото определена во член 8 став 1 алинеја 3 и разработена во член 51 од Уставот, како и дека член 6 став 2, член 12 став 1 точка 4, член 28 став 2 и член 46 став 2 (однапред плаќањето, Комората на извршители да одреди извршител, заклучокот на извршителот да е извршна исправа) од Законот не се во согласност со темелната вредност слободата на пазарот и претприемништвото определена во член 8 став 1 алинеја 7 и разработена во член 55 од Уставот.

6. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

7. Оваа одлука Судот ја донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Елена Гошева, Јован Јосифовски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски.

У. бр. 143/2016
29 ноември 2017 година
Скопје

Претседател
на Уставниот суд на Република
Македонија,
Никола Ивановски, с.р.