



Република Србија
ВРХОВНИ КАСАЦИОНИ СУД
Спп 2/2017
19.09.2017. године
Београд

ПРАВНИ СТАВ

Одлука о оснивању Здравствене установе, Статут Здравствене установе, Закони, подзаконски и општи акти не представљају јавне, односно по закону оверене исправе које могу да служе као основ за прелаз потраживања и обавезе по члану 48. ЗИО.

Општина као оснивач нема статус извршног дужника у поступку извршења одређеног на основу извршне исправе где је као извршни дужник искључиво означена само здравствена установа чији је она оснивач, када таква обавеза у односу на њу није утврђена уговором или другом исправом из члана 48. Закона о извршењу и обезбеђењу.

Образложење

Основни суд у Параћину на основу члана 180. и 181. Закона о парничном поступку, Врховном касационом суду доставио је захтев за решавање спорног правног питања. Уз захтев је приложио извршне предмете у којима се појављује спорно правно питање, које гласи:

Да ли су одлуке о оснивању Здравствене установе „Дома здравља у Ћуприји“ и Статут Здравствене установе „Дома здравља Ћуприја“ у Ћуприји јавне исправе у смислу члана 48. Закона о извршењу и обезбеђењу, којима се може доказивати прелаз обавезе у смислу наведене одредбе члана 48. Закона о извршењу и обезбеђењу, односно да је потраживање из извршне или веродостојне исправе са дужника који је означен у извршној исправи прешло на дужника наведеног у предлогу за извршење, а то је овде Општина Ћуприја, или се у недостатку таквог доказа у извршном поступку може применити Закон о јавним службама и Здравственој заштити, који својим одредбама предвиђају обавезу оснивача да средства за обављање делатности, односно послова из области здравствене заштите обезбеди из буџета.

У поступцима пред Основним судом у Параћину извршни повериоци, запослени „Дома здравља Ћуприја“ у Ћуприји поднели су предлоге за извршење

на основу извршних исправа-правноснажних пресуда, против извршног дужника „Дома здравља Ћуприја“ и Општине Ћуприја. Општина Ћуприја у извршној исправи-пресуди није била тужена-дужник, јер у парничном поступку није била странка. У 284 предмета предлози су усвојени, решења о извршењу постала су правноснажна и послата на наплату НБС-Одсеку за принудну наплату у Крагујевцу.

Извршни повериоци извршне предлоге у делу који се односи на општину као извршног дужника заснивају на следећим разлозима:

- да су са дужником „Дом здравља Ћуприја“ у Ћуприји закључили Уговор о раду;
- да је извршни дужник установа-Дом здравља-чији је оснивач Општина Ћуприја (члан 6. Одлуке о оснивању Здравствене установе - „Дом здравља Ћуприја“ од 28.02.2006.године),
- да они као извршни повериоци имају право на исплату зараде и не могу сносити штетне последице због неиспуњавања законске обавезе од стране установе и оснивача, конкретно извршних дужника, који нису испунили своју законску обавезу,
- да је извршни дужник – Установа „Дом здравља Ћуприја“ у Ћуприји постао неспособан за извршење доспелих обавеза, чија неспособност је трајна
- и да се одговорност Општине Ћуприја као дужника заснива на Одлуци о оснивању Здравствене установе - „Дом здравља Ћуприја“ од 28.02.2006. године (члан 6.)
 - став о постојању и обавезе оснивача заснивају на одредби члан 13. став 1. тачка 7. Закона о здравственој заштити, а у вези одредбе члана 13. став 2. овог закона,
 - да је Општина Ћуприја као оснивач извршног дужника „Дом здравља Ћуприја“ у обавези да због недостатка финансијских средстава у систему обавезног здравственог осигурања обезбеди између осталог исплату плата запослених, додатака као и других накнада у складу са законом.

Првостепени суд је поднео предлог за решење спорног правног питања које образлаже:

„Одлуком о оснивању „Дома здравља Ћуприја“ од 28.02.2006.године и Статутом Дома здравља, Законом о јавним службама и Законом о здравственој заштити, Општина Ћуприја као оснивач извршног дужника „Дома здравља у Ћуприји“ одговара за обавезе извршног дужника „Дома здравља Ћуприја“, да је то обавеза по члану 191. став 1. тачка 4. Устава и да су наведени сви докази који имају снагу јавне и по закону оверене исправе, којима се доказује да је обавеза прешла са дужника, који је наведен у извршној исправи на треће лице, које је наведено у предлогу за извршење као у предлозима за промену средстава, односно начина извршења, због чега су поднети предлози за извршење, као и предлози за промену средстава и начина извршења усвајани.“

Правни разлози:

У овој правној ситуацији је спорно да ли својство извршног дужника има општина Ћуприја по основу прелаза обавезе у случају када у том својству није означена у извршној исправи већ је то само Дом здравља Ћуприја, да ли за то постоји основ у одредби члана 48. Закона о извршењу и обезбеђењу односно посебним законима, који се односе на овог послодавца (неспорно је да је извршни дужник из извршне исправе послодавац извршном повериоцу као запосленом и да не постоји допунска исправа на коју упућује одредба члана 48. ЗИО).

Врховни касациони суд је разматрао поднети предлог и усвојио цитирани правни став из следећих разлога:

Одговор на ово спорно правно питање даје садржина члана 48. ЗИО¹. У складу са овом одредбом извршни поступак води се и на предлог и у корист лица које као извршни дужник није означено у извршној или веродостојној исправи, ако јавном или по закону овереном исправом докаже да је потраживање из извршне или веродостојне исправе прешло на њега, а ако такав доказ није могућ - ако се прелаз потраживања докаже правноснажном или коначном одлуком донетом у парничном, прекршајном или управном поступку.

На овај начин одступљено је од формалног легалитета у смислу члана 5. ЗИО, али само у мери чији је обим одређен чланом 48 ЗИО. Ова одредба прописује основе промене титулара потраживања и/или обавезе. Овде се прелаз потраживања, односно обавезе може доказивати осим извршном исправом и јавном или по закону овереном исправом којом се доказује да је потраживање односно обавеза из извршне или веродостојне исправе прешла на лице које ступа на место извршног повериоца, односно извршног дужника, а ако такав доказ није могућ правноснажном или коначном одлуком донетом у парничном, прекршајном или управном поступку. На тај начин су одређени начини на који се мора доказати прелаз потраживања. Томе у прилог је Аутентично тумачење ове одредбе (оно не говори о основу прелаза потраживања и обавезе).

Имајући у виду изложено нема прелаза потраживања са извршног дужника означеног у извршној исправи на Општину као лице на кога прелази обавеза са извршног дужника у материјалном смислу, а који је у том својству означен у предлогу за извршење. Ово се не тврди ни у предлогу за решење спорног правног питања. Да је то тако потврђује и део текста из његовог садржаја који гласи:

¹ Према одредби члана 48 Закона о извршењу и обезбеђењу (*"Службени гласник РС", бр. 106/2015, 106/2016 (Аутентично тумачење)*) Извршни поступак води се и на предлог и у корист лица које као извршни поверилац није означено у извршној или веродостојној исправи, ако јавном или по закону овереном исправом докаже да је потраживање из извршне или веродостојне исправе прешло на њега, а ако такав доказ није могућ - ако прелаз потраживања докаже правноснажном или коначном одлуком донетом у парничном, прекршајном или управном поступку. Кад после доношења решења о извршењу на основу извршне или веродостојне исправе потраживање пређе са извршног повериоца на друго лице, на предлог стицаоца закључком се утврђује да је он ступио на место извршног повериоца, ако прелаз докаже јавном или по закону овереном исправом, У тексту : ЗИО

“Извршном дужнику није познато да ли је такав посебан уговор накнадно закључен“ (на који упућује члан 7. и 8. Одлуке о оснивању здравствене установе „Дом здравља Ћуприја“.

Ова Одлука о оснивању здравствене установе, као и Статут Здравствене установе ни по дефиницији из члана 238. ЗПП не представљају јавне исправе којима се доказује истинитост онога што се у њој потврђује и одређује, да би биле основ за прелаз потраживања у смислу одредбе члана 48. Закона о извршењу и обезбеђењу, на чему се између осталог и инсистира у извршном предлогу.²

Ни законом није прописан обавезан прелаз потраживања. То не прописује ни одредба члана 13а Закона о здравственој заштити. Ова одредба прописује факултативну обавезу, а то произилази из њене садржине: “Аутономна покрајина, општина, односно град може да обезбеди и средства за вршење оснивачких права над здравственим установама чији је оснивач, ради извршавања обавеза здравствених установа а по извршним судским одлукама, за обавезе које се не финансирају из средстава обавезног здравственог осигурања или на други начин у складу са законом, а за које обавезе здравствена установа не може да обезбеди средства у финансијском плану“.

И под условом да је општина солидарни дужник по закону то није довољно за прелаз потраживања по члану 48. ЗИО, јер не постоји исправа из цитиране одредбе.

Правно је без значаја што по члану 13. и 13а Закона о здравственој заштити:
-Аутономна покрајина, општина, односно град обезбеђује средства за рад здравствених установа из буџета оснивача;
-што постоји могућност да аутономна покрајина, општина, односно град преко својих органа, у складу с Уставом и законом оствари кадровску обезбеђеност и средстава за вршење оснивачких права над здравственим установама и што може да то учини и ради извршавања обавеза здравствених установа и по извршним судским одлукама, за обавезе које се не финансирају из средстава обавезног здравственог осигурања (такав карактер имају плате) или на други начин у складу са законом, а за које обавезе здравствена установа не може да обезбеди средства ;
-што општина као оснивач може да обезбеди услове за бољу кадровску обезбеђеност здравствене установе чији је оснивач.

Ове одредбе закона не представљају основ за другачији закључак из разлога:

1. Ниједна од ових одредби с обзиром на свој садржај не упућује на то да је оснивач здравствене установе (такав карактер има општина Ћуприја) лице на кога је прешла обавеза извршног дужника из извршне исправе па и за случај његове платежне неспособности (блокаде рачуна);

2. Обавеза оснивача да обезбеди средства у буџету за рад здравствених установа из општих аката не значи прелаз потраживања на општину јер нема

² види одредбу члана 238. ЗПП („Службени гласник РС2 бр. 72/11, 55/14)

појединачног акта из члана 48. ЗИО (из парничног, прекршајног или управног поступка) о преносу са здравствене установе као извршног дужника из извршне исправе на општину као оснивача.

3. Разлог који се односи на обавезу обезбеђења кадра под условима из члана 13. став 1. тачка 7. овог закона, као и из става 1. овог члана, подразумева обезбеђивање средстава за плате запослених, додатке на плате и друге накнаде у складу са законом, односно колективним уговором, као и доприносе за обавезно социјално осигурање. Међутим на тај начин се не остварује прелаз обавезе из извршне исправе у смислу одредбе члана 48. ЗИО .

4. У одредбама члана 13. и 13а Закона о здравственој заштити употребљен је израз: “може“ што значи и да не мора. То је само могућност која према чињеничном стању није остварена у овом конкретном случају, јер таква обавеза није прописана одлуком о оснивању, односно уговором.

5. Код изложеног тврдња да је општина „законски јемац“ је зато правно не прихватљиво посебно са становишта прелаза потраживања у смислу члана 48. ЗИО.

6. Такође и позивање на одредбу члана 20. став 1. тачка 16. Закона о локалној самоуправи не може бити од утицаја. Поред наведеног и зато што је обавеза општине да обезбеди функционисање здравствене заштите и право надзора над радом здравствене установе прописано одредбом члана 32. став 1. тачка 2. и 8. овог закона, и не значи прелаз потраживања са назначеног дужника из извршне исправе на општину као оснивача.

7. Када би се прихватило супротно схватање нарушило би се правило формалног легалитета прописано одредбом члана 5. ЗИО. Ова одредба закона прописује ограничене услове за прелаз потраживања.

8. Овде није доказан прелаз обавезе на оснивача а наведени чланови закона за то не дају основа. У овој ситуацији извршни поверилац код изложеног није доказао да је обавеза прешла са извршног дужника означеног у извршној исправи на општину као њеног оснивача.

У овим случајевима оснивач је у обавези да издвоји средства у буџету за назначене намене применом правила из става 3. члана 13а Закона о здравственој заштити који прописује: „Аутономна покрајина, општина, односно град обезбеђује средства за остваривање друштвене бриге за здравље из става 1. овог члана у буџету аутономне покрајине, општине, односно града, у складу са законом“.

Када се ради о обавезама из тачке 7. став 1. члана 13. овог закона обавеза је факултативна. На то упућује управо садржина ове законске одредбе, који у том делу прописује : може (општина и аутономна покрајина) да обезбеди услове за бољу кадровску обезбеђеност здравствене установе чији је оснивач, до норматива, односно стандарда прописаних у складу са овим законом и прописима донетим за спровођење овог закона, за које се, због недостатка финансијских средстава у систему обавезног здравственог осигурања, средства не могу обезбедити на основу уговора закљученог са организацијом за обавезно здравствено осигурање, односно због недостатка сопствених прихода здравствене установе, а до стварања услова да се кадровска обезбеђеност финансира из средстава обавезног здравственог осигурања, односно из сопствених прихода здравствене установе.

Даље је у одредби члана 13а став 2. овог закона прописано обезбеђивање кадра под условима из члана 13. став 1. тачка 7. овог закона, као и из става 1. овог члана, а то подразумева обезбеђивање средстава за плате запослених, додатке на плате и друге накнаде у складу са законом, односно колективним уговором, као и доприносе за обавезно социјално осигурање. Међутим то се односи само на кадар под условима из члана 13. став 1. тачка 7. како и пише у њеном садржају. Такође када се ради о обезбеђењу средстава за вршење оснивачких права над здравственим установама чији су они оснивач, ради извршавања обавеза здравствених установа а по извршним судским одлукама, за обавезе које се не финансирају из средстава обавезног здравственог осигурања или на други начин у складу са законом, а за које обавезе здравствена установа не може да обезбеди средства у финансијском плану Аутономна покрајина, општина, односно град може што значи и да не мора да обезбеди средства за ове намене што је предходно већ образложено. То је тек само могућност намирења и ништа више од тога.

Суд у извршном поступку нема овлашћење изван начина прописаног одредбом члана 48. ЗИО да одређује извршног дужника односно утврди које лице има улогу солидарног дужника.

На крају, због значаја спорног питања у сличним случајевима, треба истаћи да правне норме (прописи) које се доносе у форми закона, подзаконских аката и општих аката не представљају извршне исправе из члана 48. ЗИО јер се, због своје правне природе, не могу уподобити (изједначити) јавној исправи, приватној овереној исправи нити појединачним судским и управним актима. Зато законски солидарни (или супсидијерни) дужници по материјалном праву не могу аутоматски постати извршни дужници. Да би добили то својство законски солидарни дужник мора бити учесник парничног(ванпарничног),кривичног, управног или прекршајног поступка или да обавеза из извршне исправе пређе на њега на основу јавне исправе или приватне оверене исправе по правилу после настанка извршне исправе односно доношења решења о извршењу (цесија - члан 436. ЗОО-а, преузимања дуга - чл. 446. ЗОО-а, приступање дугу - чл. 451. ЗОО-а и предузимање испуњења - члан 453. ЗОО-а. У прилог изложеног сведочи нам начелни став који гласи: „Поверилац може од супсидијерних или солидарних дужника основано тражити извршење само пошто у парничном поступку издејствује судску одлуку или другу извршну исправу“ (XI заједничка седница свих судова од 25.01.1979. године). Правила о промени извршног повериоца и извршног дужника у току извршног поступка суштински су непромењива, без обзира на чињеницу што је сада наслов члана 48. „Прелаз потраживања“ уместо ранијег „Пренос и прелаз“ и што су извршним исправама додате и веродостојне исправе. Очигледно је да је нови закон оба појма ујединио у један (прелаз потраживања). Због тога је изражени правни став применљив и данас.

Одлука предузећа или установе о оснивању или статусним променама (у овом случају Здравственог центра) није јавна исправа, а ни приватна исправа.

Наиме, јавна исправа је она исправа коју у прописаном облику издаје државни орган (или други овлашћени орган који врши јавна овлашћења) у границама своје надлежности (примера ради пореска уверења, изводи из књига грађанских стања, катастра, АПР-а, путне исправе, личне карте, apostille и др). Приватне исправе су оне исправе које настају заједничком сагласношћу воља (правни послови) или једностраном изјавом воље (јавно обећање награде, меница, чек и друге хартије од вредности, тестамент, заложна изјава и др).

Имајући у виду изложено јавна исправа није одлука о оснивању предузећа, нити одлука о спајању, раздвајању односно подели предузећа, а ни приватна исправа, без обзира да ли подлеже оверавању. Извод из АПР-а јесте јавна исправа као доказ статусних промена, али није јавна исправа о прелазу потраживања из члана 48. ЗИО јер се на основу извода неостварује аутоматски прелаз потраживања.

Према томе прописи из области здравственог осигурања и здравствене заштите по којима држава, покрајина или локална самоуправа могу бити оснивачи здравствених центара или здравствених служби или других јавних предузећа са обавезом њиховог суфинансирања не представљају основ за принудно извршење, без обзира што је извршни дужник постао неспособан за плаћање, ако та обавеза није прешла на основу исправа које су набројане у члану 48. ЗИО.

(Правни став усвојен на седници Грађанског одељења Врховног касационог суда одржаној 19.09.2017. године)