

Београд
3. март 2021. године
број 8/21

**Сугестије Друштва судија Србије
у вези с изменама и допунама Закона о парничном
поступку**

Садржај

1. Увод.....	2
2. Предлози измена појединих чланова ЗПП.....	8
3. Питања у вези с уједначеном применом права (тзв. „судска пракса“) и евентуалним увођењем „пилот пресуда“	38

1. Увод

1.1. Друштво судија Србије поздравља позив Министарства правде Републике Србије учињен 24. фебруара 2021. године да му Друштво судија достави предлоге за измену и допуну Нацрта закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку (у даљем тексту: ЗПП).

1.2. На почетку и у најбољој намери, Друштво судија указује да су рокови за достављање предлога могућих измена и допуна закона, као и рокови за окончање активности радне групе која тек треба да буде формирана са задатком да изради нацрт поменутог закона, као и рокови за сачињавање коначног предлога измена и допуна закона и усвајање предложених измена и допуна, веома и нереално кратки. Наиме, ревидираним Акционим планом за Поглавље 23 (у даљем тексту: АП 23) као једна од планираних активности предвиђена је *...измена Закона о парничном поступку у циљу унапређења ефикасности а нарочито у делу који се односи на достављање писмена, снимање суђења и процесну дисциплину, имајући у виду ЕУ стандарде, праксу ЕСЉП и Уставног суда...* (смерница 1.3.6.1. ревидираног АП 23), са планираним роком за спровођење и окончање ове активности у другом кварталу 2021. године. Тако кратки рокови доводили су и у прошлости, и то не само у погледу овог закона, до честих измена и допуна закона, па и до проглашавања одређених законских одредаба неуставним¹. Имајући у виду значај који ЗПП, као системски закон, има у смислу пружања свеобухватне правне заштите грађанима и правним лицима поводом повреда права личности и других законом заштићених права и слобода и решавања спорова у грађанскоправним односима, рокови предвиђени стратешким документима не би смели да буду ограничавајући фактор у раду радне групе.

1.3. Осим тога, како се истом смерницом планира измена ЗПП као једна од мера за унапређење ефикасности, а у вези са дугогодишњим инсистирањем да је

¹ На пример, Закон о изменама и допунама Закона о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 125/2004, 111/2009, 36/2011, 53/2013 – одлука Уставног суда, донет је 29.12.2009. године, истовремено са још четрнаест других закона, а његова примена започета је даном доношења, 29.12.2009. године. Непуне две године потом, 28.09.2011. године објављен је сасвим нови ЗПП, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, који је затим мењан више пута (49/2013 - одлука Уставног суда, 74/2013 - одлука Уставног суда, 55/2014, 87/2018, 18/2020) и чије су поједине одредбе у два наврата проглашене неуставним.

неефикасност најкрупнији проблем у правосуђу Србије, Друштво судија и овом приликом наглашава да у функционисању судова у Србији постоје четири основна проблема: недовољна (институционална и стварна) независност судства², мањкава обука судија (нарочито стална), неравномерно оптерећење судија и судова, и неусаглашен и неквалитетан законски оквир. Сви остали проблеми у судству Србије, па и неажурност, стари предмети, неуједначене судске одлуке, произлазе из наведених, и зато је потребно поћи од решавања наведена четири основна проблема. Када буду створени услови за потпунију независност судија и судова, за њихову бољу обуку и њихово равномерно оптерећење, а закони буду квалитетнији и усаглашени, поправиће се и ефикасност и предвидивост и доступност судског система, а тиме и поверење грађана у судије и судове³.

1.3.1. За горе изнету тврдњу постоје и егзактни подаци. Наиме, пресуде Европског суда за људска права својеврсно су „огледало“ судства⁴. Од укупно 221 предмета у којима је донео мериторну одлуку против Србије закључно са 2020. годином, ЕСЉП је

² Уставним решењима је успостављен утицај како законодавне тако и извршне власти на судство, што се огледа у овлашћењима Народне скупштине да бира на први избор судије, као и да бира председнике судова и све чланове ВСС, који затим бирају судије на стални мандат, као и у чињеници да су чланови ВСС по положају актуелни политичари – представници законодавне и извршне власти (председник одбора за правосуђе Народне скупштине и министар правде), супротно стандарду из Мишљења консултативног већа европских судија број 10(2007) О судским саветима у служби друштва (став 23). Недовољна независност судства на уставном нивоу огледа се и у постојању такозваног пробног, трогодишњег мандата на који се први пут бирају судије, у одсуству уставних разлога за престанак судијске функције и за разрешење судија, као и у одсуству материјалних гаранција за судове и судије, која су основ и гаранција судске независности.

Решењима из закона којима се уређује статус судија и функционисање судова још дубље се задира у независност судова и судија. Председницима судова дата су превелика овлашћења, чак су им и различити услови за пензионисање (уколико наврше услове за старосну пензију, остају на функцији до окончања председничког мандата), министру правде поверено да доноси Судски пословник, као и да одређује оквирна мерила за потребан број запослених и да одлучује о поступку пријема судијских приправника. Посебно је проблематично учешће извршне власти у Управном одбору Правосудне академије и њен утицај на Академију, непосредан и институционалан, али и фактички, из које ће се иначе, све више регрутовати судијски кадар.

Осим тога, будући да се независност не стиче само уставном прокламацијом, важно је како она „живи“ у реалности, а реалност је да свега 52% судија у Србији сматра да су независне, иако им је сталност судијске функције гарантована Уставом. То је наравно сложено питање на које је нарочито дугорочно утицала тзв. реформа правосуђа од 2009. године.

³ Суштински идентичан став произлази и из Мишљења број 17(2014) Консултативног већа европских судија Савета Европе (у даљем тексту: ЦЦЈЕ) О вредновању рада судија, квалитету правде и поштовању независности судства: „Консултативно веће европских судија (ЦЦЈЕ) поклања сталну пажњу двома основним питањима. Прво, заштити судијске независности и друго, начинима достизања и унапређења квалитета и ефикасности судских система. (став 1).

⁴ *European Court of Human Rights, Statistics by State, Violations by Article and by State 1959-2020* приступљено 28.2.2021. године.

у 199 нашао повреду бар једног од права гарантованих Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, од чега је у 52 предмета утврдио постојање повреде права на суђење у разумном року (23% од свих донетих одлука). Насупрот томе, у свим осталим случајевима утврђена је повреда осталих права, између осталих, нпр: на правично суђење у 33 предмета (15% од свих донетих одлука), права на правно средство у 18 предмета (8%). Право на имовину повређено је у чак 79 предмета (36%), дакле у далеко значајнијем броју него право на суђење у разумном року. То што је у 73 случаја (и трећини) констатовано да постоји проблем са извршењем судских одлука, поготово у тзв. репетитивним случајевима, првенствено је одговорност саме државе, јер су судови у тим поступцима већ правноснажно пресудили. Стога се тврдњи да је неефикасност један од највећих проблема српског судства даје непотребно велик значај, чиме се запостављају остала, важнија питања, чија решења, последично, унапређују и ефикасност судства. Очигледно је да је проблем у нечему другом – у квалитету правне заштите, односно у недовољној независности и стручности судија, условима у којима раде и законима које примењују. Дакле, наведена структура утврђених повреда јасно указује да је квалитет правде, а не брзина, основно што треба унапредити у правосуђу Србије. С тим у вези, Друштво судија примећује и поздравља чињеницу да Стратегија развоја правосуђа 2020-2025 године (у даљем тексту: СРП 2020-2025), која се делом спроводи кроз ревидирани АП 23, констатује значај који процесни закони имају за грађане и правне субјекте, као учеснике у поступку, јер им омогућавају остварење и заштиту њихових права, те у оквиру посебног циља 4. - *Ефикасност правосуђа* такође препознаје потребу да се у једнакој мери унапреди и квалитет суђења.

1.3.2. С претходним у вези, важно је имати у виду да се мерама предложеним у циљу бржег окончања судских поступака не сме на било који начин доводити у питање квалитет суђења. Унапређење ефикасности правосуђа није могуће уколико се на свеобухватан начин не приступи и решавању проблема неравномерне и превелике оптерећености појединих судова, пре свега решавању проблема изузетне оптерећености судова на подручју града Београда (три основна суда и Вишег суда у Београду) у парничној материји. Наиме, у парничним одељењима основних судова у Србији (њих 66) на крају 2020. године остало је нерешено по судији: 60 предмета у Ваљеву, 74 у Мајданпеку, 86 у Параћину, 88 у Неготину, 89 у Бору, наспрам 320 предмета по судији у Нишу, 343 у Крагујевцу, 353 у Новом Саду, 544 у Лесковцу, 546 у Смедереву, 772 у Лебану, 838 у Великој Плани. Запрепашћујући податак је да је у истом моменту у Првом основном суду у Београду остало чак по 1.092 предмета по судији (укупно 69.827 предмета у парничној материји) а у Трећем основном суду у

Београду по 2.294 предмета на сваког од 27 судија у парничној материји (укупно 61.951 предмета у парничној материји). Тренд оптерећења и брзина којом се то дешава у поменутих основним судовима у Београду су алармантни. Ово показују подаци из претходне 2019. године, када је на крају те године у Првом основном суду у Београду, у парничној материји, остало 627 предмета по судији (а укупно у раду 35.717 нерешених предмета), а у Трећем основном суду у Београду 1.953 предмета на сваког од 13 судија у парничној материји (укупно 25.389). Дакле, број предмета приспелих у суд порастао је од 2019. до 2020. године у таквој мери да га ни душло више судија не само није могло савладати, већ је на крају 2020. године преостало два и по пута више предмета. При томе, судије у београдским основним судовима су за све то време решавале двоструко до троструко већи број предмета месечно од оног који је прописан као њихова месечна норма. Слична је ситуација и са 25 виших судова у Србији, који у парничној материји имају и првостепену и другостепену материју. У првостепеној парничној материји виших судова остало је просечно по судији по: 22 предмета у Панчеву, 11 у Јагодини, 10 у Неготину, 7 у Пожаревцу, и по нешто мање од 5 у Пироту и Зајечару, наспрам 45 предмета у Нишу, 61 у Крагујевцу, 64 у Краљеву, 143 у Новом Саду, 191 у Ваљеву и 225 у Београду. У другостепеној грађанској материји виших судова остало је просечно по судији по: 3 у Пожаревцу, 8 у Панчеву, 12 у Неготину, 20 у Зајечару, 27 у Јагодини, 45 у Пироту, наспрам 178 у Ваљеву, 233 у Нишу, 234 у Краљеву, 1578 у Крагујевцу, 1692 у Београду и 1909 у Новом Саду. Свеукупно, од укупног броја парничних предмета у вишим судовима у Србији на крају 2020. године у првостепеној материји преостало је 8.336, од чега их је у Вишем суду у Београду преостало 5.855 (70%), док је у другостепеној материји преостало укупно 68.252, од чега их је у Вишем суду у Београду преостало 37.234 (54,55%).

1.3.3. Будући да је на крају 2020. године у свим вишим судовима радило 351 судија којима је преостало укупно 94.776 предмета, а да је на 101 судију (29%) у Вишем суду у Београду преостало 50.461 предмета (53%), то значи да су судије у Вишем суду у Београду несразмерно више оптерећене од осталих судова тог степена - њих 29% (у односу на број свих судија виших судова у Србији) задужено је са 53% свих предмета виших судова у Србији. Или обратно, 71% судија у преосталим вишим судовима у Србији решава 47% свих предмета виших судова у Србији.

1.3.4. До истог, само још упечатљивијег закључка долази се и у погледу основних судова и превеликог и несразмерно већег оптерећења у београдским основним судовима у односу на остале основне судове у Србији. Наиме, на крају 2020. године у основним судовима остало је 743.869 предмета, од којих 471.908 предмета (63,44%) у три основна суда у Београду у којима је, од 1181 судије у свих 66 основних судова у

Србији, радило 234 судије (19%). Дакле, на крају 2020. године 19% судија у београдским основним судовима (у односу на укупан број судија у основним судовима у Србији) задужено је са 63,44% од укупног броја предмета свих основних судова у Србији (док је 81% судија у преосталим основним судовима у Србији задужено са 35,6% предмета основних судова у Србији).

1.4. Делегација предмета о којој, према постојећем законском решењу из члана 62. ЗПП, тренутно одлучује Врховни касациони суд (у даљем тексту: ВКС), јесте добродошла, истина краткорочна, мера у постојећим околностима. Нажалост, делегација предмета суштински не решава проблем континуираног повећаног прилива предмета у поједним судовима, а последично доводи до веће оптерећености највишег суда у држави. Стога је потребно размотрити, као једну од краткорочних мера за решавање проблема несразмерне и превелике оптерећености појединих судова, могућност тзв. "аутоматске делегације", односно осмислити и развити модел аутоматског „преливања предмета“, како би се прекомерно оптерећени судови растеретили и предмети распоредили судовима који имају значајно мањи број предмета у раду.

1.5. Међутим, решавање проблема репетитивних тужби и превеликог и несразмерног оптерећења појединих великих судова, нарочито београдских, а тиме и неједнаког времена за решавање тих спорова у градовима са тако преоптерећеним судовима, и могуће дискриминације грађана по том основу, као и питање унапређење ефикасности правосуђа подразумева и стварање оптималних услова за рад носилаца правосудних функција и осталих запослених. С тим у вези требало би размотрити постојећу мрежа судова, која очигледно није у довољној мери одговорила захтеву да се постигне равномерна оптерећеност судова и судија. Јер само равномерна оптерећеност судова и судија обезбеђује, сваком грађанину Србије који се појави пред судом, једнак приступ правди, унапређење квалитета поступања и одлучивања, ефикасно управљање предметима и правично суђење у разумном року. Осим тога, требало би размотрити и предложити измене и допуне других системских закона, као и подзаконских аката – Закона о уређењу судова, Закона о судијама, Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава, Судског пословника, Оквирних мерила за одређивање броја судија у судовима опште надлежности и посебним судовима, Правилника о мерилима за одређивање потребног броја судског и тужилачког особља, Одлуке о броју судија у судовима, Правилника о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова, између осталих, све имајући у виду потребу усаглашавања

прописа и поштовања датог уставноправног оквира. Такође, ваљало би попунити сва непопуњена места у судовима у Србији, и омогућити запошљавање потребног броја судијских помоћника, записничара и референата, судијских приправника, као и осталог особља, као што СРП 2020-2025 и препознаје у оквиру мера за реализацију посебног циља – *Унапређење ефикасности правосуђа (Усвајање и ефикасна примена Стратегије за управљање људским ресурсима у циљу делотворнијег/оптималнијег планирања, запошљавања, распоређивања, мотивисања и напредовања у оквиру правосуђа – мера под тачком 4.)*.

1.6. Коначно, Друштво судија дели мишљење Министарства правде изражено на састанку одржаном 18. фебруара 2021. године, да је од суштинске важности да се у радне групе укључе, поред судија који процесне законе свакодневно примењују у пракси, и професори процесног права и запослени у нормативној служби Министарства правде, а сматра да би било битно у радну групу укључити и стручњаке за уставно право.

1.7. Полазећи од веома кратког рока за достављање предлога могућих измена и допуна Закона о парничном поступку, као и од становишта да изменама мора претходити свеобухватна анализа постојећег стања и планираних циљева предложених измена, Друштво судија наглашава да предлози који следе у наставку не представљају коначну и исцрпну листу измена и допуна ЗПП, посебно имајући у виду бројност предлога, значај и последице измена процесног закона као и заинтересованост струке. Друштво судија је спремно да накнадно достави и нове предлоге који би, у циљу унапређења законских решења, могли бити предмет разматрања радне групе која ће на овом задатку радити.

2. Предлози измена појединих чланова ЗПП

2.1. Измене одредаба ЗПП о месној надлежности судова

2.1.1. Надлежност у споровима против Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне управе - члан 40. став 1. ЗПП:

„За суђење у споровима против Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и њихових органа, опште месно надлежан је суд на чијем се подручју налази седиште њене скупштине.“⁵

Предлог:

За суђење у споровима против Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и њихових органа искључиво је месно надлежан суд на чијем подручју тужилац има пребивалиште или боравиште.

Образложење:

Ова измена треба да допринесе уједначавању оптерећености судова и судија на територији Републике Србије и једнакој доступности правди јер ће растеретити судове на територији седишта скупштине Републике Србије (које је на подручју Првог основног суда у Београду). Иначе, одељења Државног правобранилаштва тренутно постоје у 11 градова, поред Београда, па је могуће да би предложено решење условило потребу за реорганизацијом рада Државног правобранилашта. У сваком случају, напор који би био уложен у те организационе промене вредео би, због предности које би се постигле у растерећењу појединих, нарочито београдских судова у којима само 19% од свих судија основних судова у Србији решава 63,44% од предмета који се налазе у свим основним судовима, а то последично смањује и оптерећење Вишег суда у Београду у коме свега 29% од свих судија виших судова у Србији решава 53% од свих предмета који се налазе у свим вишим судовима.

У погледу парница против аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе које обухвата важећа одредба члана 40. ЗПП, у досадашњој пракси показало се да су спорови по правилу настајали у оквиру територије на којој оне врше своја

⁵ Излагање сваког конкретног предлога састојаће се: у наслову и броју члана који се мења; цитирању важеће законске одредбе у италику, предлогу решења који је болдиран и образложењу тог решења.

овлашћења, што подразумева просторна ограничења, али треба консултовати искуства су вези са оптерећеношћу судова у Новом Саду у погледу спорова против аутономне покрајине (ово сам додала) и јединице локалне самоуправе и остале судове у центрима 4 апелациона суда и проценити оправданост да се за њих задржи месна надлежност према седишту скупштине.

2.1.2. Надлежност код осигурања - члан 44. став 3. ЗПП

„Одредбе ст. 1. и 2. овог члана примењиваће се и у поступку против организације за осигурање ради накнаде штете трећим лицима на основу прописа о непосредној одговорности организације за осигурање, а одредба става 1. овог члана и у поступку о регресним захтевима по основу накнаде штете против регресних дужника“.

Предлог:

Брисати став трећи члана 44.

Образложење:

Иако се одредба овог става може тумачити и на други начин - тако да регресни захтеви не тумаче као штета коју организација за осигурање трпи исплатом тих захтева, већ као њена редовна пословна активност (какво је тумачење вршено раније), због оптерећености судова на територији седишта осигуравајућих друштава која имају своје филијале на територији целе Републике Србије, треба размотрити брисање става 3. одредбе члана 44. ЗПП, у делу којим је прописано да ће се став 1 први овог члана (тј. „надлежност суда на чијем подручју је штетна радња извршена или суд на чијем подручју је штетна последица наступила“ примењивати и у поступку о регресним захтевима по основу накнаде штете према регресним дужницима. У том случају би се за регресна потраживања применила одредба о општој месној надлежности (према пребивалишту туженог).

2.1.3. Надлежност у споровима против правног лица - члан 54. ЗПП

„За суђење у споровима против правног лица које има огранак изван свог седишта, ако спор произлази из правног односа тог огранка, поред суда опште месне надлежности, надлежан је и суд на чијем се подручју налази тај огранак“.

Предлог:

За суђење у споровима против правног лица које има огранак изван свог седишта, ако спор произлази из правног односа тог огранка, искључиво је месно надлежан суд на чијем се подручју налази тај огранак.

Образложење:

И ова предложена измена у цитираном члану 54. ЗПП да за суђење у споровима против правног лица које има огранак ван свог седишта, за спорове који произлазе из правног односа са тим огранком, искључиво буде надлежан суд на чијој територији је огранак тог правног лица, тежи томе да се избегне преоптерећеност судова на чијој територији већина правних лица има седиште.

2.1.4. Споразум о месној надлежности - члан 65. став 1. ЗПП

„Ако законом није прописана искључива месна надлежност неког суда, странке могу да се споразумеју да им у првом степену суди суд који није месно надлежан, под условом да је тај суд стварно надлежан.“

Предлог:

Брисати став први члана 65.

Образложење:

Брисање цитиране одредбе члана 65. став 1. ЗПП, која се односи на споразум о месној надлежности, предложено је имајући у виду досадашња искуства из праксе. Наиме, поставља се питање целисходности одредбе о одређивању месне надлежности према вољи странака, када се у пракси по правилу уговара надлежност једног од судова који би по неком критеријуму био у сваком случају надлежан и без споразума странака. То је случај углавном код формуларних уговора, када се по правилу уговара надлежност суда према седишту правног лица као уговорне стране.

У случају усвајања ове измене, требало би прелазним и завршним одредбама уредити ситуацију у којој је споразум о месној надлежности закључен пре измена ЗПП, а спор (самим тим и питање надлежности) настане касније.

2.2. О пуномоћју - члан 90. ЗПП

„Странка издаје пуномоћје у писаном облику“.

Предлог:

Додати други став члану 90. који гласи:

Ако посумња у истинитост писменог пуномоћја, суд ће решењем наложити пуномоћнику да поднесе оверено пуномоћје. Против овог решења није дозвољена жалба.

Образложење:

Ова одредба постојала је у ранијем Закону о парничном поступку („Службени гласник РС 125/2004 са изменама и допунама), али је брисана доношењем сада важећег Закона о парничном поступку („Службени гласник РС 72/2011). У пракси, нарочито код појединих репетитивних предмета, као што су поступци ради накнаде штете због умањења пензија услед наплате поштанских трошкова (тзв. „поштарине“), или ради заштите од дискриминације ратних резервиста, као и поступци због неисплаћивања пензија корисницима пензије чије је пребивалиште на територији АП Косово и Метохија, уочене су ситуације да је у појединим случајевима странка умрла пре подношења тужбе или да ни не зна да се у њено име води парница. Такве ситуације и какве друге злоупотребе могле би се ефикасно избећи налагањем да се достави оверено пуномоћје за заступање.

2.3. Члан 98. став 5. ЗПП – рокови доставе писаних поднесака

„Писани поднесци се подносе искључиво изван рочишта и то најкасније 15 дана пре дана одржавања рочишта.“

Предлог:

Разрешити могуће правне ситуације које настају у вези с применом ове одредбе и допунити ову норму одговарајућом санкцијом у случају да она не буде поштована.

Образложење:

Правна норма мало вреди без санкције. У пракси суда, пуномоћници често сагласно предлажу одлагање рочишта због поднеска који је једна страна поднела благовремено у року од 15 дана пре рочишта, на који друга страна није имала могућност да одговори у року не краћем од 15 дана пре рочишта. Ако суд толерише предлог, он то евентуално може да санкционише одлуком о трошковима поступка, уколико има кривице једне од парничних странака. Ако пак суд не прихвати одлагање рочишта, дешава се да се друга страна детаљно изјашњава о благовремено достављеном поднеску (о ком она није имала прилике да се изјасни и достави свој писмени поднесак 15 дана пре рочишта) усмено на рочишту, читајући припремљен поднесак са захтевом да се унесе у записник.

За поднеске поднете у року краћем од 15 дана од заказаног рочишта, такође има разлика у поступању. У неким поступцима судија изрекне да тај поднесак неће бити предмет разматрања на том рочишту, што може да остане без ефекта, јер странка жели (што може бити оправдано) да се о њему изјасни и да изнесе правну

аргументацију из истог поднеска на рочишту, читајући га, у другим пак поступцима судија одлаже рочиште због тога.

2.4. Недостављање поднесака и прилога у довољном броју примерака - члан 101. став 6. ЗПП

"Ако поднесци или прилози нису поднети у довољном броју примерака, суд ће да их умножи о трошку странке која је пропустила обавезу."

Предлог:

Изменити став 6. члана 101. на тај начин што би гласио:

Ако поднесци или прилози нису поднети у довољном броју примерака, суд ће позвати подносиоца да их у одређеном року поднесе. Ако подносилац не поступи по овом налогу, суд ће поднесак одбацити. Изузетно, суд може одредити да се поднесци и прилози препишу на трошак странке.

Образложење:

Са оптерећењем појединих основних судова од преко 200 предмета по судији (и чак са по 320 предмета по судији у Нишу, 343 у Крагујевцу, 353 у Новом Саду, 544 у Лесковцу, 546 у Смедереву, 772 у Лебану, 838 у Великој Плани), а нарочито имајућу у виду оптерећење у београдским основним судовима у којима је сконцентрисано 63,44% предмета свих основних судова у Србији, односно са оптерећењем од чак 1.092 предмета по судији у Првом основном суду у Београду и по 2.294 предмета у Трећем основном суду у Београду, и хроничним недовољним бројем запосленог пратећег особља у тим судовима, јасно је да одредба садашњег става 6. члана 101. ЗПП представља велико оптерећење за суд. Реч је о томе да она доводи до нерационалног трошење времена и ресурса суда, које је често несразмерно ефектима наплате судске таксе за копирање, посебно имајући у виду да је поштарина коју суд плаћа за достављање налога странци за плаћање таксе за копирање поднеска (који није предат у довољном броју примерака) често већа од вредности наплаћене таксе за копирање, тј. умножавање таквог поднеска.

Због тога се намеће као логично разрешење овакве ситуације измена наведене законске одредбе на предложени начин. Таква законска одредба иначе је била прописана чланом 109. став 5. ЗПП („Службени гласник РС“, бр. "Службени лист СФРЈ", бр. 4/77, 36/77, (6/80), 36/80, (43/82 и 72/82), 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91, "Службени лист СРЈ", бр. 27/92, 31/93, 24/94, 12/98, 15/98 и 3/2002) и деценијама се као таква примењивала без икаквих проблема.

2.5. Достављање

2.5.1. Члан 135, став 1. ЗПП

„Ако странка има законског заступника достављање се врши законском заступнику, ако у закону није другачије прописано“.

Предлог:

Предлаже се допуна цитиране одредбе тако што ће се након речи „...законском заступнику...“ додати речи „односно пуномоћнику“, тако да допуњена одредба гласи:

Ако странка има законског заступника, односно пуномоћника, достављање се врши законском заступнику, односно пуномоћнику.

Образложење:

Очигледно је да је техничком грешком из ове одредбе изостављена обавеза достављања пуномоћнику странке, посебно када се ова одредба доведе у везу са ставом другим истог члана, који гласи : *„Ако странка има више законских заступника односно пуномоћника, довољно је да се достављање изврши једном од њих“*. Да је реч о грешци говори и одредба члана 132. став 1. раније важећег Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, 125/04) којом је била прописана обавеза да се достављање врши пуномоћнику, када странка има пуномоћника.

2.5.2. „Тачна адреса“ – чланови 141. став 2. и 143. став 2. ЗПП

Члан 141. став 2:

„Ако се лице коме писмено мора лично да се достави не затекне тамо где достављање треба да се изврши, под условом да је адреса тачна, достављач ће да остави обавештење да писмено може да се преузме у суду у року од 30 дана од дана покушаног достављања. У том случају копија писмена се истиче и на огласној табли суда.“

Члан 143. став 2.

„Ако суд није у могућности да уручи писмено на саопштеној адреси, по службеној дужности прибавиће од надлежног органа, адресу пребивалишта и боравишта странке којој писмено треба лично доставити и извршиће достављање на тако прибављеној адреси, у складу са одредбама овог закона.“

Предлог:

Размотрити, са аспекта оба цитирана члана, шта се подразумева под појмом „тачна адреса“ и евентуално усагласити садржину чланова 141. став 2. и 143. став 2. ЗПП.

Образложење:

Појам “тачна адресе” и појам “не затећи странку на адреси” подложни су тумачењу и доводе до различитих поступања судова па и неједнаке судске праксе, која може довести до повреде права странака. Једно тумачење одредбе чл. 143 у вези са одредбом чл. 141 ЗПП је да, по прибављању извештаја надлежног органа који води евиденцију пребивалишта и боравишта странке, суд сматра да су испуњени услови за доставу преко огласне табле суда у року од 30 дана од дана остављања обавештења на адреси прибављеној из извештаја, иако је јасно из извештаја поштара или судског позивара да је странка одсељена или непозната на адреси пријављеног пребивалишта. Према том тумачењу, под појам „тачна адреса“ подводи се она адреса која је прибављена од надлежног органа који води евиденцију пребивалишта и боравишта грађана, а под појмом „не затећи странку на адреси“ подводи се чињеницу да се странка није затекла на адреси и када је са исте одсељена. У тој ситуацији, странка која није пријавила уреду за регистар становништва промену адресе пребивалишта сноси и последице у парничном поступку, јер се доставом на ову адресу сматра да је достава извршена и сносиће последице нереаговања на пријем писмена, највероватније и правоснажном пресудом због пропуштања.

Према другом тумачењу, чини се исправном, с обзиром на већинско понашање грађана, односно на нашу правну културу, прво тумачење представљало би „сувишни формализам који се мора избегавати“, како то често понавља Европски суд за људска права, и под „тачном адресом“ сматрала би се она на којој прималац писмена живи, а не она која фигурира у службеним евиденцијама. Законодавац није јасно рекао да се тачном адресом сматра адреса пријављеног пребивалишта односно боравишта, па се према другом тумачењу суд, а пошто прибави адресу пријављеног боравишта односно пребивалишта, а истовремено утврди из извештаја поштара да је странка непозната, односно да је одсељена са ове адресе, упусти даље у проверу тачности пријављене адресе пребивалишта, тако што затражи од надлежног органа унутрашњих послова да на терену провере тачност пријављене адресе, са захтевом, да ако утврде да је пријављена адреса нетачна и покрену поступак пасивизације адресе странке. Таква пасивизирана адреса је, потом дефинитивно нетачна. Надаље, суд поступа као да се ради о странци са непознатом адресом пребивалишта, односно боравишта, као да су испуњени услови за постављање привременог заступника тој странци.

Како је, донекле, могуће бранити и једно и друго тумачење суда, долази се до неједнаког поступања и повреде права странака. У том смислу потребно је

дефинисати јасно законом, да ли ће се пријављена адреса дефинитивно сматрати тачном адресом и у случају када странка очигледно не живи на адреси пријављеног пребивалишта и сносити последице и у парничном поступку, као и да ли се може сматрати да се није затекао на означеној адреси неко ко уопште не живи на тој адреси, односно да ли се може “не затећи” само онај ко иначе живи на наведеној адреси, с тим што у тренутку доставе није био код куће, због чега се обавезује да у року од 30 дана преузме писмено.

2.6. Измене и допуне одредаба о трошковима поступка - члан 154. ЗПП

„Суд ће приликом одлучивања који ће трошкови да се накнаде страници да узме у обзир само оне трошкове који су били потребни ради вођења парнице. О томе који су трошкови били потребни, као и о износу трошкова, одлучује суд ценећи све околности.

Ако је прописана тарифа за награде адвоката или за друге трошкове, ови трошкови одмериће се по тој тарифи.“

Предлог:

Размотрити:

- **начин ограничења висине досуђених трошкова у парницама у којима се одлучује о новчаном потраживању које је незнатне вредности, тако да висина досуђених трошкова не може бити вишеструко већа од вредности предмета спора.**
- **решење да се тужиоцу који успе у парници, а који подноси више тужби против истог туженог са више тужбених захтева из истог чињеничног основа, који су могли да буду истакнути у једној тужби, или који „цепка” своје потраживање, трошкови поступка признају само за једну парницу.**

Образложење:

Овај предлог почива на аналогној примени одредаба члана 34. ставови 2. и 3. Закона о извршењу и обезбеђењу, којом је прописано да:

Извршни поверилац који је подношењем више предлога за извршење против истог извршног дужника захтевао одвојено намирење више потраживања која су се могла намирити у истом извршном поступку, има право на накнаду само оних трошкова које би имао да је ради намирења тих потраживања поднео само један предлог за извршење.

Одредба става 2. овог члана сходно се примењује и када је извршни поверилац подношењем више предлога за извршење против истог извршног дужника захтевао потпуно или делимично намирење главнице једног потраживања, камате или трошкова поступка.

Намера законодавца је јасна, а у цитираној одредби ЗИО материјализована су начела савесности и поштења, начело забране злоупотребе права, начело процесне економије, права на суђење у разумном року. Ова начела су прокламована и Законом о парничном поступку. Чланом 9. прописано ја дужност странака да савесно користе права која су им призната овим законом, као и суда - да спречи и казни сваку злоупотребу права које имају странке у поступку. Чланом 10. пак прописана је дужност суда да поступак спроведе без одуговлачења и са што мање трошкова.

Разлог предлагања ове допуне одредаба о трошковима парничног поступка је свечешћа пракса подношења више тужби из истог спорног уговорног односа странака, нарочито код парница по тужбама корисника кредита против пословних банака. Примера ради, на основу једног уговора о кредиту, тужилац (корисник кредита) подноси посебну тужбу за утврђење ништавости одредбе којом је уговорена обавеза корисника да плати накнаду за обраду кредита, затим тужбу за исплату тог износа плаћеног по основу ништаве одредбе, потом тужбу за утврђење ништавости одредбе којом је уговорена обавеза корисника да плати накнаду за праћење кредита, те тужба за исплату тог износа по основу ништаве одредбе (то су већ четири тужбе из једног уговора о кредиту), потом тужбу за утврђење ништавости због примене различитих курсева приликом отплате кредита и пуштања кредита у течај (тзв. „курсне разлике“) и тужбу за враћање исплаћеног по ништавим одредбама уговора, тужбу за утврђење ништавости одредбе о плаћању премије осигурања за НКОСК и враћање стеченог без основа, итд. На тај начин, чини се да тужба, чији је смисао, сврха и последица да буде средство заштите повређеног субјективног права грађана, не служи својој сврси, већ сасвим другим циљевима. Проблем је што такво поступање у великом броју случајева доводи до такве преоптерећености појединих судова да је онемогућена адекватна и ефикасна правна заштита грађанима у осталим предметима. На пример, само у грађанској материји Првог и Трећег основног суда у Београду остало је нерешено, на крају 2019. године 61.106 предмета, а на крају 2020. године невероватних 131.778 предмета.

Осим тога, у већини тих тзв. масовних, репетитивних спорова, који оптерећују поједине велике судове, нарочито београдске, предмет тужбеног захтева су новчана потраживања од свега пар стотина до испод 2.000 динара, а трошкови који се досуђују приликом окончања тих спорова су вишеструко пута виши. На пример, у спору чија је вредност 500 динара, издаци за пуномоћника из реда адвоката износе: 6.000 динара састав тужбе и сваког поднеска, 12.000 динара за састав жалбе, 7.500 динара за заступања на рочишту, по 1.900 динара за таксу за тужбу и пресуду (иако је такса у

том износу ненаплатива принудним путем, она се досуђује као трошак поступка без обзира да ли је, и да ли ће бити, плаћена, сходно одлукама Уставног суда).

Да би судски систем могао да функционише ефикасно и без дискриминације према икоме, неопходно је дестимулисати оваква понашања странака, између осталог и одговарајућим одлучивањем о трошковима парничног поступка, јер се већина тих спорова суштински и води ради наплате трошкова поступка.

У том смислу могућа је применити и начела облигационог права, на основу члана 23. Закона о облигационим односима, односно начела савесности и поштења, забране злоупотребе права, забране проузроковања штете. Примена начела, међутим, у пракси доводи до различитих тумачења и неједнаке праксе, што треба избегавати. Стога би требало материјализовати начело савесности и поштења одредбом сличном цитираној одредби Закона о извршењу и обезбеђењу, применом на парнични поступак.

С тим у вези, целисходно је размотрити и могућност развијања других механизма како би се овакве тужбе благовремено уочиле, у циљу примене овако формулисана одредбе о трошковима, па и у циљу евентуалног спајања оваквих поступака ради истовременог расправљања и одлучивања о свим захтевима који произлазе из истог чињеничног основа. Ово би се могло постићи унапређењем АВП система у судовима (како би се благовремено уочило постојање више поступака), као и формирањем припремних одељења у судовима у којима та одељења нису формирана, односно унапређењем рада припремних одељења, у судовима у којима таква посебна одељења већ постоје.

У вези с помињањем масовних тужби с незнатном вредношћу предмета спора, не би било на одмет и:

2.7. Размотрити допуне чланова о тужби 192. и одбачају тужбе 294. ЗПП

Члан 192.

„Тужба мора да садржи одређени захтев у погледу главне ствари и споредних тражења, чињенице на којима тужилац заснива захтев, доказе којима се утврђују ове чињенице, вредност предмета спора, као и друге податке које мора имати сваки поднесак (члан 98).

Тужилац који има боравиште или пребивалиште, односно седиште у иностранству дужан је да у тужби именује пуномоћника за примање писмена. Уколико не означи пуномоћника за примање писмена суд ће тужбу да одбаца.

Ако надлежност или право на изјављивање ревизије зависи од вредности предмета спора, а предмет тужбеног захтева није новчани износ, тужилац је дужан да у тужби назначи вредност предмета спора.

Суд ће да поступи по тужби и ако тужилац није навео правни основ тужбеног захтева, а ако је тужилац навео правни основ, суд није везан за њега.“

Члан 294.

„Суд по претходном испитивању тужбе доноси решење којим се тужба одбацује ако утврди да:

- 1) одлучивање о тужбеном захтеву не спада у судску надлежност (члан 16);*
- 2) је тужба поднета неблаговремено, ако је посебним прописима предвиђен рок за подношење тужбе;*
- 3) о истом захтеву већ тече парница;*
- 4) је ствар правноснажно пресуђена;*
- 5) је у истој ствари закључено судско поравнање;*
- 6) не постоји правни интерес тужиоца за подношење тужбе из члана 194. овог закона;*
- 7) је тужба неразумљива или непотпуна.“*

Предлог:

У вези са огромним бројем парница које се воде ради наплате незнатног новчаног потраживања од неколико стотина динара, могуће је прописати допуну:

Члана 192. додавањем става 5 који би гласио: Суд води рачуна о томе да је захтев садржан у тужби у складу са добрим обичајима и да тужилац за њега има правни интерес.

Члана 294. став 1. додавањем тачке 8. којом би било прописано: Суд по претходном испитивању тужбе доноси решење којим се тужба одбацује ако утврди да: 8) захтев тужбе одступа од добрих обичаја и да тужилац за њега нема правни интерес.

Образложење:

Наведено, или слично, решење се нуди на разматрање уз свест да би на њега могло да се гледа као на начин ускраћивања грађанима приступа правди, а без намере или жеље да се то и учини. Предлог се чини искључиво са жељом да се изнађе што више функционалних решења у циљу растерећења највећих судова и равномерног

оптерећења судова. Последично, то би судски систем учинило ефикаснијим, уз обезбеђење једнаког приступа грађана правди и краће трајање спорова, без повређивања осталих аспеката права на правично суђење и осталих гарантованих права.

Уз све напред наведено, предлогом се указује на могућност ограничавања права на подношење тужбе у ситуацији када вредност предмета спора не прелази одређени новчани износ (нпр. износ најниже судске таксе, која се сходно одредбама Закона о судским таксама не може наплатити принудним путем). Оваква одредба представљала би свакако новину у процесном закону и представљала би, са једне стране, материјализацију начела *De minimis non curat praetor*, док би се са друге стране, овим такође спречиле злоупотребе права на правну заштиту („Ни својим се правом користит не можеш тек другом на штету или досаду“), што је иначе суд дужан да чини и на основу одредбе члана 3. став 3. ЗПП, којом је прописано да: „Суд неће да дозволи располагања странака која су у супротности са принудним прописима, јавним поретком, правилима морала и добрим обичајима“.

Разлог за прописивање овакве одредбе је све чешћа појава подношења тужби у предметима са незнатним износивама потраживања (100, 200, 600, 1500 динара), те већ вредност судских такси, односно висина таксене обавезе тужиоца у таквом предмету вишеструко превазилази износ спорног потраживања, те се ти спорови воде суштински ради наплате трошкова поступка, који и за ову вредност предмета спора износе 6000 динара за састав тужбе и образложених поднесака, 12.000 динара за састав жалбе и 7.500 динара за заступање на сваком одржаном рочишту. Тужиоци у таквим споровима готово без изузетка ангажују пуномоћнике, па је укупан износ трошкова у овим парницама (уколико тужилац успе у спору) неколико десетина или и стотина пута већи од износа самог спорног потраживања.

Овај концепт (незнатно оштећење, као и забрана злоупотребе права) садржан је и у одредби члана 35. став 3. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, која гласи: „Суд проглашава неприхватљивом сваку појединачну представку поднету на основу члана 34. ако: а) сматра да је представка неспојива са одредбама Конвенције или протокола уз њу, очигледно неоснована, или представља злоупотребу права на представку; или (б) сматра да подносилац представке није значајније оштећен, осим ако поштовање људских права установљених Конвенцијом и протоколима уз њу не захтева испитивање суштине представке, с тим да се представка не може одбацити по овом основу уколико случај није претходно с дужном пажњом размотрио домаћи суд.“ Суштина је да се

не дозволи подношење тужби чији циљ није заштита повређеног или угроженог субјективног права, јер нема било каквог иоле значајног оштећења подносиоца тужбе.

2.8. Измене одредаба о претходном испитивању тужбе - члан 294. став 2. ЗПП

„Пре доношења решења о одбацивању тужбе из разлога прописаних у ставу 1. овог члана, суд је дужан да одржи рочиште на коме ће тужиоцу омогућити да се изјасни о одбацивању тужбе.“

Предлог:

Брисати став други члана 294. ЗПП.

Образложење:

Предложено је брисање одредбе члана 294. став 2. ЗПП јер је нејасан смисао и сврха цитиране одредбе, као и које су могуће последице “изјашњавања тужиоца о одбацивању тужбе”. Ово питање се посебно поставља у ситуацији када суд утврди да су испуњени услови за тачку 3, 4. или 5. става првог исте законске одредбе (литиспенденција, пресуђена ствар, закључено судско поравнање).

Заказивање рочишта за које је извесно да не може променити ништа у погледу одлуке суда, осим да тужилац повуче тужбу (што се не дешава), коју тужилац могућност има и без заказивања овог рочишта, непотребно оптерећује судски поступак. Поред тога, код примене одредбе чл. 98. став 3. и 101 ЗПП (неразумљива и непотпуна тужба поднета од стране странке која нема пуномоћника), код јасног упута суда приликом враћања тужбе подносиоцу ради уређења у погледу тога које недостатке треба исправити, који остане без резултата, подношењем исто тако нејасне и неразумљиве тужбе, овај додатни корак, заказивање рочишта може да резултира само састављањем тужбе тужиоцу на самом рочишту од стране поступајућег судије, што не би требало да буде улога суда.

У конкретном случају, реч је о непотребном оптерећењу поступка. Изјашњење тужиоца о одбацивању тужбе у случајевима прописаним тачкама од 1. до 6. става првог је сувишно. У пракси се често дешава да пуномоћници из реда адвоката, након што добију позив за рочиште у смислу члана 294. став 2. ЗПП, до тог рочишта отклоне недостатак који је у тужби постојао, док странке којима је налагано уређење тужбе поступи по налогу, али недостатак не отклоне, али истовремено ангажују адвоката ради приступа на рочиште. Поставља се стога и питање како правило из тачке 7. довести у везу са чланом 101. тачка 4. и 5. ЗПП.

2.9. Недостаци одговора на тужбу - члан 300. ЗПП:

„Ако одговор на тужбу има недостатке због којих се по њему не може поступати (чл. 98 и 298), сматраће се да тужени није одговорио на тужбу.“

Предлог да се допуни члан 300, на начин који гласи:

„Ако одговор на тужбу има недостатке због којих се по њему не може поступати (чл. 98. и 298), сматраће се да тужени који има пуномоћника није одговорио на тужбу.“

Образложење:

Реч је о доследном усаглашавању законских одредаба и процесних позиција странака у вези са чл. 2. и 101. став 5. ЗПП у смислу равноправности парничних странака.

2.10. Могућност предлагања доказа – члан 314. ЗПП

„Странке могу, у поднесцима или на каснијим рочиштима, све до закључења главне расправе, да износе нове чињенице и предлажу нове доказе, само ако учине вероватним да без своје кривице нису могле да их изнесу, односно предложе на припремном рочишту, односно на првом рочишту за главну расправу, ако припремно рочиште није одржано.“

Предлог:

Додати став други, иза става првог, члана 314. који би гласио:

„Странке могу до закључења главне расправе да износе нове чињенице и предлажу нове доказе, ако је то потребно ради утврђивања чињеница које су постале спорне након одређивања временског оквира.“

Ранији став 2. члана 314. ЗПП постао би став трећи и гласио би:

„Суд не узима у обзир чињенице и доказе који су изнети, односно предложени супротно ставу 1 и 2. овог члана“.

Образложење:

Предложеним изменама био би решен проблем који се неретко јавља у пракси, а то је да се чињенице које до одређивања временског оквира нису оспорене или су међу странкама биле неспорне, касније покажу као спорне, услед чега се у знатној мери доводи у питање правилност утврђеног чињеничног стања и самим тим, примене материјалног права.

2.11. Измене одредаба о писаној изради пресуде – члан 354. ЗПП

„Пресуда мора да се писано изради у року од осам дана од дана објављивања. У сложенијим предметима суд може да одложи писану израду пресуде за још 15 дана (став 1).

Изворник пресуде потписује председник већа (став 2).

Странкама се доставља оверен препис пресуде са упутством о праву на изјављивање правног лека против пресуде (став 3).

Суд је дужан да отпреми оверени препис пресуде наредног дана од дана истека рока из става 1. овог члана (став 4)“.

2.11.1. Измена става 1. члана 354.

Предлог:

„Пресуда се израђује у писаном облику у року од 30 дана од дана објављивања. У сложенијим предметима председник већа може затражити од председника суда да одреди накнадни рок у којем ће се пресуда писмено израдити и отпремити из суда. У овај рок не рачунају се нерадни дани и дани у којима суд не ради“

2.11.2. Допуна члана 354. ЗПП

Предлог:

Додати иза става 1. члана 354. став други, који би гласио:

„Ако последњи дан рока за израду пресуде пада на државни празник или у недељу или у неки други дан кад суд не ради, рок истиче протеком првог наредног радног дана“.

Овим би постојећи ставови 2, 3. и 4. члана 354. ЗПП постали ставови 3, 4 и 5.

Образложење:

Рокови за израду пресуде, нарочито у судовима који су оптерећени великим бројем предмета у раду, нереално су кратки, ако се има у виду и које све радње су потребне да би се одлука отпремила из суда (диктирање и куцање пресуде, евентуалне исправке, при чему се мора имати у виду да су у другостепеним судовима радње исправке и потписивања пресуде временски одвојене јер одлуку потписује председник већа, а израђује судија известилац). Потом следи пријем и развођење предмета у писарници, као и отпремање од стране доставне службе. У многим судовима нема довољан број судијских помоћника, приправника, записничара и дактилографа, што додатно отежава рад судије и отежава поступање у прописаним роковима.

Осим тога, рачунање нерадних дана и дана у којима судија не ради у рок за израду одлуке често доводи до тога да се, због немогућности да се испоштује рок, поново отварају расправе или одлаже пресуђење, тј. окончање поступка (нарочито у време пре коришћења годишњих одмора и пре државних празника) што последично доводи до одуговлачења поступка и повећања трошкова, тј. утиче и на ефикасност и на економичност.

Чињеница да је Правилником о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова прописан рок од 30 дана, односно 60 дана за писану израду одлуке (члан 15. Правилника) такође упућује на закључак да су рокови од 8 и 15 дана нереално кратки. Кад судија у раду има преко 200 предмета, а нарочито кад у раду има по: 320 предмета у Нишу, 343 у Крагујевцу, 353 у Новом Саду, 544 у Лесковцу, 546 у Смедереву, 772 у Лебану, 838 у Великој Плани, 1.092 у Првом основном суду у Београду или по 2.294 у Трећем основном суду у Београду, или кад у вишем суду има по: жалби 178 у Ваљеву, 233 у Нишу, 234 у Краљеву, 1578 у Крагујевцу, 1692 у Београду и чак 1909 у Новом Саду, и када сваки од њих решава два или три пута више од оног што му је иначе прописано као бројка која његов рад квалификује (по критеријуму квантитета) као нарочито успешан, онда је јасно да ниједан судија неће успети да редовно и у довољној мери савладава и рокове (уз број предмета који заврши и квалитет којим га заврши). Немогућност поштовања нереално кратких рокова као основ за покретање дисциплинских поступака претставља сталну претњу, па се неретко предност даје брзини израде судске одлуке, уместо квалитету, при чему се губи из вида и да је право на образложену судску одлуку такође елемент права на правично суђење у разумном року. То дакле сваког чини „рањивим“, подобним да у одређеним условима буде лоше вреднован или дисциплински процесуиран и ствара забринутост која се одражава на његову независност.

Уколико није могуће избацити ову непотребну одредбу о законским роковима израде одлуке, предложена измена и допуна става 1. члана 354. ЗПП у делу којим би се прописало да у сложенијим предметима председник већа може затражити од председника суда да одреди рок у којем ће се пресуда писмено израдити и отпремити из суда, аналогна је одредби члана 427. став 2. ЗКП. Продужење рока за писану израду одлуке је целисходно и требало би га омогућити и судијама које поступају у грађанскоправним споровима.

Осим тога, прописивањем рока за израду пресуде није ни на који начин направљена разлика у роковима који се односе на судије и на суд. Оваква каква је, одредба става

првог члана 354. постоји деценијама, још из времена када је број предмета по којима су судије поступале био вишеструко мањи, а судски и друштвени систем стабилнији. У међувремену су распад државе, ратна догађања у окружењу и у Србији, промена друштвенополитичког система, транзициона дешавања (приватизација, гашење предузећа, откази, незапосленост и све друго што прати такве процесе) проузроковали огромно повећање броја предмета пред судовима. С друге стране, процес европских интеграција довео је до законског успостављања и уређења система вредновања рада и дисциплинске одговорности судија. Цитиране одредбе члана 354. доказ су, међутим, да Закон о парничном поступку није пратио те промене.

Ниједним актом није прецизно дефинисан појам “време израде пресуде” (одлуке). С обзиром на досадашњи начин вођења статистичких извештаја, произлазио би закључак да се време израде одлуке поистовећује са временом експедовања одлуке из суда, у смислу Судског пословника. Међутим, важно је разумети да је време израде одлуке које се односи на судију, различито од времена израде одлуке које се односи на суд. У конкретном предмету, судија је по правилу свој посао завршио када је пресуду потписао и предао је на даље поступање ради експедовања из суда, односно - у другостепеном већу, најчешће када ју је предао председнику већа на потпис, а овај када је предао своју и одлуке чланова већа одељењу судске праксе, по правилу. За сам суд пак, посао још увек није завршен у том моменту, јер је неопходно да пресуда буде отпослата писарници из одељења судске праксе, да буде умножена и експедована. Судија првенствено одговара за свој рад, а не за рад суда⁶. У таквој ситуацији, када постоји правна празнина у којој се не разазнаје јасно који рокови важе за суд а који за судију, морају се користити логика и начела уставног поретка – подела власти и независност судија, а та начела налажу да се правна празнина логички “попуни”, тумачи у складу са тим начелима.

Због тога су рад судије и рад суда уређени различитим правним актима, које доносе различити органи. Пословање суда детаљно уређује министар правде (на основу Закона о уређењу судова), док рад судије уређује Високи савет судства.

Министар правде доноси Судски пословник којим се *прописује унутрашње уређење и рад судова*⁷, дакле не и рад судија. То је и логично, јер би свако другачије поступање би

⁶ О томе постоји и Извештај и препоруке о роковима 2010/2011 Европске мреже правосудних савета, која на томе инсистира: European Network of Councils for Judiciary, [Timeliness report 2010-2011](#), приступљено 3.3.2021. године.

⁷ Чланом 1. Судског пословника прописано је:

Судским пословником прописује се унутрашње уређење и рад судова у Републици Србији, а нарочито: уређење и рад одељења и осталих унутрашњих јединица суда; рад заједничке седнице одељења и седнице свих судија; обавештавање јавности о раду судова; вођење поступка и достављање одлука на језицима националних

могло утицати на положај судија, па тиме и на њихову независност, што је у супротности са уставним начелом поделе власти и независности судске власти, као и са одредбама чланова 6. и 71. Закона о уређењу судова које забрањују коришћење јавног положаја ради утицаја на суд, као и утицај на самосталност и независност суда и судија.

Високи савет судства рад судија уређује тако што прво прописује критеријуме и мерила за вредновање рада судија, а затим о њему и одлучује тако што га, у крајњој линији, оцењује. Од тога судији зависи и каријера и егзистенција – не само да ли ће напредовати, већ и да ли ће остати судија или ће, ако његов рад буде оцењен лошом оценом, бити разрешен. То уређење рада судије Високи савет врши Правилником о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова којим, између осталог, прописује време израде одлука као једно од мерила критеријума квалитета рада (чл. 15. и 16.), од ког мерила зависи оцена рада судије⁸. Из наведеног правилника јасно је да се време израде одлука односи на време у коме судија израђује одлуку, а не на време у коме суд експедује одлуку, а у које улази и време на које судија никако не може да утиче (поступање у одељењу судске праксе и у судској писарници). Осим тога, Законом о судијама је прописано да дисциплински прекршај представља несавесно вршење судијске функције или понашање судије недостојно судијске функције (члан 89), као и да дисциплински прекршај представља, између осталог, и неоправдано кашњење у изради одлука (члан 90. став 1. алинеја 3).

Дакле, јасно је да нереално кратке рокове за израду пресуде, у условима највећег досад преоптерећења у судовима Србије, неће моћи да испоштује ниједан судија и да би тиме сваки судија у Србији могао да буде лоше вреднован или дисциплински кажњен, а дугорочно и разрешен. Оваква ситуација има „заstraшујући ефекат“ на судије и судство у целини, што последично утиче на њихову независност и непристрасност. Осим тога, јасно је да време након што је судија израдио одлуку и предао је на даљи поступак у суду јесте време у коме суд, а не судија, обавља потребне

мањина; пружање правне помоћи и одржавање судских дана; пружање међународне правне помоћи; евидентирање, позивање и распоређивање судија поротника; приправничка пракса; поступање судског особља са странкама; вођење уписника и помоћних књига; поступање са списима; поступање по представкама и притужбама; вођење статистика и израда извештаја о раду; наплата новчаних казни, трошкова кривичног поступка и одузете имовинске користи; поступање са судским депозитима; увођење заједничких служби у местима с више судова и других правосудних органа; одевање судија, судског особља, странака, других учесника у судском поступку и свих који своје послове обављају у суду; као и друга питања уређења и рада суда, за која је законом одређено да се уређују судским пословником.

Применом Судског пословника обезбеђује се уредно и благовремено обављање послова судске управе и других послова важних за унутрашњу организацију и рад суд

послове до отпремања судске одлуке. Јасно је и да време поступања судских служби не треба да се "урачунава" судији у време израде одлуке. Урачунавање времена у коме поступају друге службе суда у судијски рад на изради одлука доводи до ситуације да рад судије буде оцењен на неодговарајући начин. И на тај начин може бити угрожен положај судије.

Имајући у виду изложене аргументе, потребно је и процесне одредбе прилагодити духу времена и другачије уредити одредбу члана 354. ЗПП, прописивањем реалних рокова за израду одлуке у које се судијама не би рачунали нерадни дани и омогућавањем да се "раздвоји" приказивање резултата рада судија и рада суда, у смислу члана 43. став 3. Судског пословника, у вези са чл. 51. и 52 Закона о уређењу судова. Ово прецизирање потребно је такође и да би се омогућило усклађивање начина на који се рокови исказују у АВП систему са законским прописима о рачунању рокова (видети члан 103. ЗПП)

2.12. Обавезни елементи пресуде - члан 355. став 3. ЗПП

„У уводу пресуде обавезно се наводе и јединствени матични број грађана странке која је физичко лице, матични број странке која је правно лице, а ако је странка Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, назначава се и директан корисник буџетских средстава због чијег рада је настало потраживање, као и јединствени број корисника јавних средстава који припада том директном кориснику буџетских средстава. За странку која је индиректни корисник буџетских средстава наводи се јединствени број корисника јавних средстава који му припада, а уколико га нема, наводи се његов матични број. Наведене податке суд по службеној дужности прибавља од надлежног органа“.

Предлог:

Проверити да ли је ова одредба усаглашена са Уставом и осталим законима којима се штите подаци о личности, нарочито имајући у виду начело јавности расправљања из члана 4. ЗПП.

2.13. Проширење овлашћења првостепеног суда - члан 359. ЗПП

„Пресуда која више не може да се побија жалбом остаје правноснажна.

Суд током целог поступка по службеној дужности пази да ли је ствар правноснажно пресуђена и ако утврди да је парница покренута о захтеву о коме је већ правноснажно одлучено, одбацује жалбу.

Ако је у пресуди одлучено о потраживању које је тужени истакао приговором ради пребијања, одлука о постојању или непостојању овог потраживања постаје правноснажна.“

Предлог:

Након става 2. додати став 3. који би гласио:

„У случају да после доношења првостепене пресуде утврди да је парница покренута о захтеву о коме је већ правоснажно одлучено, суд ће да донесе решење којим ће да одбаца тужбу и утврди да је пресуда без дејства, а ако је на пресуду изјављена жалба, суд ће да донесе решење којим ће да одбаца тужбу, утврди да је пресуда без дејства и да одбаца жалбу.“

Постојећи став 3. постао би став 4.

Образложење:

Услед великог оптерећења судова, поготово у парницама ратних резервиста, учестало је долазило до ситуације да суд тек након доношења првостепене пресуде дође до сазнања да је о истој ствари међу истим странкама већ правоснажно одлучено, било на начин да је у жалби на пресуду изјављен приговор пресуђене ствари, било да суд на други начин дође до наведеног сазнања. У наведеној ситуацији јавља се потреба да првостепени суд, пре свега у интересу повећања ефикасности и економичности суђења, а потом и из разлога реалнијег вредновања квалитета рада судија, у датим ситуацијама донесе решење о одбачају тужбе због пресуђене ствари након доношења првостепене пресуде. Стога, у конкретном случају закон треба изменити у смислу проширења овлашћења првостепеног суда која би одговарала овлашћењима суда у случају повлачења тужбе након доношења првостепене пресуде.

Ова допуна би последично утицала и на измене појединих одредаба ЗПП које се односе на другостепени поступак, односно на одредбу члана 391. ЗПП

2.14. Поступак пред другостепеним судом - члан 383. став 4. ЗПП

„Другостепени суд ће да закаже расправу и одлучи о жалби и захтевима странака кад је у истој парници првостепена пресуда већ једанпут била укинута, а побијана пресуда се заснива на погрешно и непотпуном утврђеном чињеничном стању или су у поступку пред првостепеним судом учињене битне повреде одредаба парничног поступка, осим ако се побија пресуда на основу признања, пресуда због одрицања, пресуда због пропуштања, пресуда због изостанка, као и пресуда донета без одржавања главне расправе, односно ако се ради о пресуди у спору мале вредности“.

Предлог:

Брисати одредбу става 4. члана 383. ЗПП у делу који је прекрижан: „... осим ако се побија пресуда на основу признања, пресуда због одрицања, пресуда због

пропуштања, пресуда због изостанка, као и пресуда донета без одржавања главне расправе. ~~„односно ако се ради о пресуди у спору мале вредности“~~

Образложење:

Ова одредба прописује да ће другостепени суд да закаже расправу и одлучи о жалби ако је првостепена пресуда већ једанпут била укинута, осим ако се побија пресуда у спору мале вредности.

Међутим, одредбама члана 479. ЗПП прописано је:

- 1) *Пресуда или решење којим се окончава парница у поступку о споровима мале вредности може да се побија само због битне повреде одредаба парничног поступка из члана 374. став 2. овог закона и због погрешне примене материјалног права.*
- 2) *Поводом жалбе у поступку о споровима мале вредности не примењују се одредбе члана 392. овог закона.*
- 3) *Против првостепене пресуде, односно решења из става 1. овог члана странке могу да изјаве жалбу у року од осам дана.*
- 4) *Рок за жалбу рачуна се од дана објављивања пресуде, односно решења, а ако је пресуда, односно решење достављено странци, рок се рачуна од дана достављања.*
- 5) *У поступку о споровима мале вредности, рок из члана 345. став 2, члана 356. став 1. и члана 380. став 1. овог закона је осам дана.*
- 6) *Против одлуке другостепеног суда није дозвољена ревизија.*

Будући да се пресуда у спору мале вредности не може укидати ради утврђивања потпуног и правилног чињеничног стања (што је иначе прописано чланом 392. ЗПП), често се дешава да је првостепена пресуда, и приликом другог пресуђења, захваћена апсолутно битном повредом одредаба парничног поступка, због које би иначе морала да буде укинута (да је реч о рвом пресуђењу) или би морала да буде отворена расправа пред другостепеним судом (да није реч о спору мале вредности).

Например, када странци незаконитим поступањем није дата могућност да расправља пред судом (члан 374. став 2. тачка 7. ЗПП), ову повреду није могуће отклонити осим заказивањем главне расправе и отклањањем ове повреде (нпр. достављањем станци неког доказа, ради изјашњења). Како битна повреда одредаба парничног поступка из члана 374. став 2. ЗПП мора бити откоњена, жалбени судови су приморани да, супротно члану 383. став 4. ЗПП, заказују расправу да би отклонили какву од апсолутно битних повреда, на које се пази по службеној дужности или на коју жалба указује. То пак, с обзиром на формулацију члана 383. став 4. ЗПП, законом није

дозвољено. Стога је предложено да се у члану 383. став 4. ЗПП брише: „,односно ако се ради о пресуди у спору мале вредности“.

2.15. Жалба против решења - члан 402. ЗПП

“У поступку по жалби против решења сходно се примењују одредбе овог закона које се односе на жалбу против пресуде, осим одредбе члана 383. став 4. овог закона, уколико овим законом није другачије прописано.”

Предлог:

У поступку по жалби против решења сходно се примењују одредбе овог закона које се односе на жалбу против пресуде, осим одредбе члана 383. став 4. и члана 387. став 3. овог закона, уколико овим законом није другачије прописано

Образложење:

Одредба члана 402. ЗПП чини се јасном - на решења се не примењује одредба члана 383. став 4. ЗПП којом је прописано да ће другостепени суд (ће) да закаже расправу и одлучи о жалби и захтевима странака кад је у истој парници првостепена пресуда већ једанпут била укинута, а побијана пресуда се заснива на погрешно и непотпуном утврђеном чињеничном стању или су у поступку пред првостепеним судом учињене битне повреде одредаба парничног поступка, осим ако се побија пресуда на основу признања, пресуда због одрицања, пресуда због пропуштања, пресуда због изостанка, као и пресуда донета без одржавања главне расправе, односно ако се ради о пресуди у спору мале вредности.

Међутим, Врховни касациони суд је 12.11.2019. године донео закључак да се забрана двоструког укидања из члана 387. став 3. ЗПП односи и на решења којима се поступак правноснажно окончава у парничном и ванпарничном поступку, на решења о трошковима поступка садржана у првостепеним пресудама и на посебна решења којима је одлучено о трошковима поступка. А одредбом члана 387. став 3. прописано је пак да у случају да је првостепена пресуда већ једанпут била укинута, другостепени суд не може да укине пресуду и упути предмет првостепеном суду на поновно суђење.

Стога виши судови у другостепеном поступку позивају, нпр. учеснике у оставинском поступку, ради узимања наследничких изјава, или одређују вештачења како би утврдили висину накнаде за експроприсану непокретност или доносе решења о признању страних судских одлука и сл. По истој логици Привредни апелациони суд, иако суд републичког ранга, требало би да у случају другог разматрања предмета по жалби (уколико је жалба основана) сам доноси решења о извршењу или признаје стране судске одлуке.

Решење да виши судови, па чак и суд републичког ранга као што је Привредни апелациони суд, у жалбеном поступку доносе решења за који су надлежни првостепени судови, лишавају учеснике у поступку права на правно средство, супротно члану 36. Устава Републике Србије, па и члана 399. став 3. ЗПП, односно права на делотворан правни лек из члана 13. Европске конвенције о заштити основних људских права и слобода, која је саставни део правног поретка Републике Србије, сагласно члану 16. став 2. Устава. Тиме се истовремено повређују и уставна начела владавине права (члан 3. Устава) и јединства правног поретка (члан 194. Устава). Такође, уколико би другостепени суд у жалбеном поступку доносио решења за које је надлежан првостепени суд, учинио би то као ненадлежан суд, супротно одредбама и чланова 23. став 2. тачка 3. и 25. став 1. Закона о уређењу судова, будући да га у конкретном случају закон на то не овлашћује. И таквим поступањем суда била би нарушена уставна начела јединства правног поретка из члана 194. став 1. и владавине права из члана 3. које подразумева и повиновање власти (и судске) уставу и закону.

Како одредба члана 402. ЗПП упућује да се у поступку по жалби против решења сходно примењују одредбе које се односе на жалбу против пресуде, осим одредаба члана 383. став 4. ЗПП, на први поглед, језичким тумачењем, могло би се закључити да се у поступку по жалби против решења ипак примењује члан 387. став 3. ЗПП који садржи забрану двоструког укидања. Међутим, поређењем садржине одредаба чл. 383. став 4. и 387. став 3. ЗПП од којих ова последња детаљније уређује поступање суда на другостепеној расправи и поименце „излистава“ изузетке од таквог поступања, следио би закључак да је у поступку по жалби против решења могуће поновљено укидање решења којим се мериторно окончава поступак.

У сваком случају, предлог Друштва судија је да се одредба члана 402. допуни на предложени начин. У супротном, законодавац би требало да буде кристално јасан у погледу могуће неусклађености одредаба чланова 402, 383. став 4. и 387. став 3. ЗПП и да евентуално, у члану 402, позивање на члан 383. став 4. замени позивањем на члан 387. став 3. ЗПП. Наравно, то под условом да је брзина (која се код нас назива погрешно изједначава с ефикасношћу⁹) врхунска вредност којој се тежи у развоју судства Србије по цену угрожавања осталих вредности и да би такво решење било у складу са уставним и међународним гаранцијама о праву на правно средство, односно на делотворан правни лек и начелом владавине права.

⁹ Ефикасност представља доношење квалитетних одлука у разумном року након правичног разматрања питања, како је то дефинисано ставом 31. [Препоруке ЦМ/Рец\(2010\)12 Комитета министара државама чланицама о судијама: независност, делотворност и одговорности](#).

2.16. Поступање по недозвољеном предлогу за понављање поступка - члана 430. став 1. ЗПП

„Неблаговремене (члан 428), непотпуне (члан 429. став 2) или недозвољене (члан 85. став 6. и члан 428) предлоге за понављање поступка одбацује решењем првостепени суд без одржавања рочишта.“

Предлог:

Члан 430. став 1. мења се тако што број члана „428.“ у загради која стоји иза речи: „недозвољене“ замењује бројем: „427.“

Образложење:

Одредба члана 430. став 1. прописује поступање са предлогом за понављање поступка, који је неблаговремен, непотпун или недозвољен, истовремено и упућујући (означавањем законских чланова у заградама) на то који се од предлога сматра неблаговременим, непотпуним или недозвољеним. У погледу недозвољеног предлога став 1. члана 430. ЗПП упућујући да је реч о предлогу наведеном у члану 428. ЗПП. Међутим, одредбом члана 428. ЗПП прописују се рокови у којима се може ставити предлог за понављање поступка.

О томе шта се сматра недозвољеним предлогом за понављање поступка говори одредба члана 427. ЗПП, па ову вишедеценијску техничку омашку треба у том смислу исправити.

2.17. Измене одредаба у споровима мале вредности

2.17.1. Вредност предмета спора у спору мале вредности - члан 468. став 1. ЗПП.

„Спорови мале вредности, у смислу одредаба ове главе, јесу спорови у којима се тужбени захтев односи на потраживање у новцу које не прелази динарску противвредност 3.000 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе.“

Предлог:

Смањити цензус за спорове мале вредности.

Образложење:

Изменама Закона о парничном поступку¹⁰, чија је примена започета неуобичајено, чини се и противуставно¹¹ - даном доношења 29.12.2009. године, цензус за поступак у

¹⁰ Законом о изменама и допунама Закона о парничном поступку (Службени гласник РС, бр. 125/2004, 111/2009, 36/2011, 53/2013 – одлука Уставног суда) уведене су дотад непостојеће новине. Наиме, цензус за спорове мале вредности и за изјављивање ревизије први пут је одређен у иностраној валути (евро). Осим

спору мале вредности, за који важе посебна правила о убрзаном поступању и у коме су иначе редуковани и могућност изјављивања жалбе и сами жалбени разлози, три пута је повећан - са 100.000 динара на 3.000 евра (члан 467. став 1. ЗПП), а у привредним споровима са 300.000 динара на 30.000 евра (члан 487. став 1. ЗПП)

Троструко повећани цензус за поступак у спору мале вредности у 2009. години, већи је у Србији него у великом броју других европских држава,¹² од којих је већина и економски моћнија од Србије. Према подацима од 2012. године, цензус за спор мале вредности је 389 евра у Чешкој, 500 евра у Словачкој и Црној Гори, 1.325 евра у Хрватској, 2.000 евра у Словенији. Нижи цензус за спор мале вредности имају и државе које су вишеструко економски јаче од Србије, као што су Шведска (2.567 евра) и Немачка (600 евра)! Када се има у виду да је у то време бруто национални доходак по становнику у Шведској био 43.867 евра, а у Немачкој 32.550 евра, на супрот оном у Србији од 4.158 евра (преко 10 пута мањи него у Шведској и осам пута мањи него у Немачкој), онда је суштински праг за спор мале вредности у Србији већи 17 пута него у Шведској и 40 пута него у Немачкој!

Ови подаци су важни зато што за спор мале вредности (дакле спор за које држава налази да није од посебног интереса за странку с обзиром на малу новчану вредност) важе посебна правила поступка. Та правила омогућавају да се у маличном поступку поступак убрзано одвија, сужавају се како могућности за изјављивања жалбе против решења – жалба је дозвољена само на решење којим се окончава спор (а не и у свим осталим случајевима када је реч о спору који није малични), тако и разлози због којих

тога, цензус за изјављивање ревизије је и повећан скоро двадесет пута - са дотадашњих 500.000 динара на динарску противвредност 100.000 евра (члан 394. став 2.), односно скоро дванаест пута у привредним споровима - са дотадашњих 2.500.000 динара на преко 300.000 евра (члан 468. ЗПП). Први пут у прелазним одредбама за примену закона није одређено да ће се допуштеност ревизије ценити према правилима парничног поступка која су важила у време када је тужба поднета. Напротив, закон је као опште правило одредио да ће се сви раније започети поступци наставити по одредбама новог закона, а једини изузетак је предвиђен за ревизије изјављене пре ступања на снагу тог закона, о којима се одлучује по правилима парничног поступка која су важила до дана ступања тог закона на снагу (дакле према правилима која су важила у време подношења тужбе).

¹¹ Одредбом члана 196. став 4. Устава Републике Србије прописано је да закони и други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози, утврђени приликом њиховог доношења. Закон о изменама и допунама Закона о парничном поступку објављен је у *Сужбеном гласнику РС*, бр. 111/2009 од 29.12.2009. године и истог дана ступио на снагу (члан 56.).

¹² Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 – Правило (ЕЦ) бр. 861/2007 Европског парламента и Савета од 11. јула 2007. године о европском поступку у споровима мале вредности, које се примењује као алтернативно у националним грађанским и трговинским поступцима, спором мале вредности сматра онај у коме вредност тужбеног захтева не прелази 2.000. евра: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l16028>, приступљено 31. 8. 2016.

се може изјавити жалба (само у случају апсолутно битне повреде одредаба парничног поступка из члана 374. став 2. ЗПП и због погрешне примене материјалног права).¹³

Када се има у виду да је у децембру 2020. године било 10% незапослених, а да је медијална нето зарада у Србији износила 48.676 динара (то значи да је 50% запослених остварило зараду до наведеног износа)¹⁴ онда се седмоструко већи износ од 352.730 динара¹⁵, колико износи динарска противвредност 3000 евра по средњем курсу, не може сматрати заиста маличним. Овако висок цензус за малични спор, тавише, доводи у питање и право грађана на приступ суду, на правично суђење и на делотворан правни лек.

2.17.2. Достављање тужбе на одговор у изузетним случајевима - члан 472. ЗПП

„У поступку о споровима мале вредности не доставља се тужба туженом на одговор.

Уз позив за главну расправу туженом ће да се достави тужба.

У овим парницама не заказује се и не одржава се припремно рочиште.“

Предлог:

Додати став четврти, који би гласио:

Изузетно од става 1. и 2. овог члана, суд у току припремања главне расправе може, пре заказивања рочишта, доставити тужбу туженом и затражити да тужени поднесе суду одговор на тужбу и изјасни се да ли признаје или оспорава истакнути тужбени захтев и да истакне процесне приговоре. Ако тужени оспорава тужбени захтев, одговор на тужбу мора да садржи и чињенице на којима тужени заснива своје наводе и доказе којима се утврђују те чињенице. Суд је дужан да упозори туженог на последица пропуштања достављања одговора на тужбу (члан 350. став 1. тачка 1), на обавезу одређивања пуномоћника за примање писмена (члан 298. став 3), као и на дужност обавештавања суд о промени адресе (члан 144).

Образложење:

Ова одредба предлаже се у циљу економичности и ефикасности поступка, посебно имајући у виду одредбу члана 291. став 2 ЗПП, којом је прописано да председник већа може, у току припремања главне расправе, после пријема одговора на тужбу, да

¹³ Драгана Бољевић, *Уставни суд Србије и правосудна реформа*, Досије студио, Београд, 2016, стр. 25. и. 39.

¹⁴ Републички завод за статистику, Зараде, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/HtmlL/G20211052.html>, приступљено 1.3.2021. године.

¹⁵ На дан 1.3.2021. године вредност једног евра по средњем курсу износила је 117,5760 динара: https://www.nbs.rs/sr/finansijsko_trziste/medjubankarsko-devizno-trziste/kursna-lista/na-zeljeni-dan/index.html

донесе пресуду, ако утврди да међу странкама нису спорне чињенице и да не постоје друге сметње за доношење одлуке. Закон не искључује могућност да се и у споровима мале вредности донесе пресуда ван расправе, сходно цитираној одредби члана 291. став 2. ЗПП. У колико суд закључи да је могуће да буде донета одлука из наведеног члана, достављање тужбе, уз истовремено заказивање рочишта за главну расправу у спору мале вредности показало би се као нецелисходно и изложило би парничне странке непотребним трошковима поступка, што би било супротно члану 10. ЗПП. Уколико тужени у свом изјашњењу не оспори чињеничне наводе тужбе, односно уколико суд утврди да чињенице међу странкама нису спорне, били би испуњени услови из члана 291. став 2. ЗПП за доношење пресуде ван расправе, па би рочиште свакако било отказано. На овај начин, а имајући у виду огроман број спорова мале вредности којима су судови „затрпани“, омогућило би се економичније и ефикасније окончање таквих спорова.

2.17.3. Случајеви у којима је могуће изјавити жалбу - члан 478. став 1. ЗПП

“У поступку о споровима мале вредности дозвољена је посебна жалба само против решења којим се окончава поступак.

Остала решења против којих је по овом закону дозвољена посебна жалба могу се побијати само жалбом против одлуке којом се поступак окончава.

Решења из става 2. овог члана не достављају се странкама, већ се објављују на рочишту и уносе у писани састав одлуке“.

Предлог:

Допунити и изменити став 1. члана 478. тако да би став први гласио:

У поступку о споровима мале вредности дозвољена је посебна жалба само против решења којим се поступак окончава, прекида или наставља, као и против решења којим се суд оглашава ненадлежним.

Образложење:

Код спорова мале вредности постоји потреба да се дозволи жалба против решења о прекиду поступка, против решења којима се одбија предлог за наставак, као и против решења којим се суд оглашава ненадлежним. У супротном, странке у споровима мале вредности лишене су права на делотворан правни лек код неосновано одређених прекида поступака, као и права на образложену одлуку.

Такође, разлог да се изменама и допунама закона изричито дозволи жалба и против решења којим се суд оглашава ненадлежним у споровима мале вредности је и

различно поступање судова у идентичним ситуацијама, имајући у виду два опречна становишта заузета поводом овог питања. Према првом становишту, жалба је дозвољена против решења којим се суд у спору мале вредности оглашава ненадлежним јер се овим решењем окончава поступак пред тим судом, док према другом становишту жалба није дозвољена, јер се поступак не окончава дефинитивно, већ се предмет уступа надлежном суду на даље поступање.

2.18. О одредбама чланова ЗПП којима је прописано да је непоштовање процесних рокова основ за покретање дисциплинског поступка против судије

Предлог:

Брисати чланове 10. став 3. и 383. став 7. ЗПП

Образложење:

Закон о парничном поступку¹⁶ у својим општим одредбама (члан 10) прописује право странке да суд одлучи о њеним захтевима и предлозима у разумном року (став 1), дужност суда да поступак спроведе без одуговлачења, у складу са претходно одређеним временским оквиром за предузимање парничних радњи и са што мање трошкова (став 2), као и да је непоступање судије у временском оквиру основ за покретање дисциплинског поступка у складу са одредбама Закона о судијама (став 3). Иако наведена општа одредба члана 10. став 3. ЗПП упућује на примену Закона о судијама, прописивање рокова (често неразумно кратких) за поступање, уз потпуно занемаривање броја предмета којима је задужен судија или судско веће и услова у којима они раде.

Одредба члана 10. став 3. којом је прописано да је непоступање судије у временском оквиру основ за покретање дисциплинског поступка односи се и на друге случајеве у којима ЗПП установљава обавезу судија да одређују врсту и број радњи и рокове у којима ће окончати: првостепени поступак (члан 308. став 4), другостепени поступак – рок који суд себи одреди када отвори другостепену расправу (члан 383. став 5), као и да поштују временски оквир који су одредили (члан 309. став 4). Када се има у виду број предмета којим су задужене судије у знатном броју основних судова (320 предмета по судији у Нишу, 343 у Крагујевцу, 353 у Новом Саду, 544 у Лесковцу, 546 у Смедереву, 772 у Лебану, 838 у Великој Плани, 1.092 у Првом основном суду у

¹⁶ Службени гласник РС, бр. 72/2011, 49/2013 - одлука Уставног суда, 74/2013 - одлука Уставног суда, 55/2014

Београду, 2.294 у Трећем основном суду у Београду) и виших судова (у првостепеној парничној материји по судији по: 143 предмета у Новом Саду, 191 у Ваљеву и 225 у Београду, а у другостепеној по: 1578 у Крагујевцу, 1692 у Београду, 1909 у Новом Саду), јасно је да би сваки од судија у овим судовима могао да постане "мета" дисциплинског тужиоца.

Исто тако, другостепеним судовима се законом "наређује" да заврше предмет у року од девет месеци (члан 383. став 2. ЗПП), а непоступање судија у том року је такође основ за дисциплински поступак против председника већа, у складу са одредбама Закона о судијама (члан 383. став 7. ЗПП). Одредба члана 383. став 7. ЗПП утврђује "командну" одговорност председника већа за поступање судије-члана већа који не одлучи о жалби у року од девет месеци од дана пријема списка првостепеног суда. Таква одредба повређује принцип индивидуалне одговорности за евентуални прекршај. Уколико би та одредба заиста била доследно примењивана, а с обзиром на оптерећеност судија предметима, постојале би хиљаде предмета у којима је овај рок прекорачен (и то најчешће не због неодговарајућег поступања судија, већ због неодговарајућих услова у којима раде, неодговарајуће надлежности и подручја суда), због којих би претежна већина председника већа у другостепеним судовима (вишим и апелационим) могла да буде подвргнута дисциплинској одговорности због поступања судија чланова њихових већа.

Иако Закон о извршењу и обезбеђењу није тема у конкретном случају, на овом месту не може се избећи да се не спомене чињеница да је нарочито њиме „разрађен“ овај механизам прописивања дисциплинских прекршаја за непоштовање рокова, и то и без упућивања на Закон о судијама. Према том закону, свако *„Непоступање судија у роковима за доношење одлука који су одређени овим Законом представља дисциплински прекршај судије“*, дакле без обзира да ли је (не)оправдано, при чему у њему постоји низ чланова који прописују рокове за судију да донесе одлуку (чл. 15. став 4, 79. и 148. став 5, између осталих).

Дисциплински прекршај, у складу са одредбом члана 89. Закона о судијама, може бити прописан само тим законом, на шта упућује и одредба члана 1. Правилника о поступку за утврђивање дисциплинске одговорности судија и председника судова.

Могуће је да је законодавац имао добру намеру када је доносио наведене законске одредбе. Међутим, "увођење" рокова за окончање поступка и то и првостепеног (члан 309. став 4.) и другостепеног (члан 383. став 2.), и прописивање основа за покретање дисциплинског поступка за случај непоступања судије у временском оквиру (члан 10. став 3. и члан 383. став 7.) представља неподобан покушај за ефикасније решавање

грађанских поступака. Законом прописани неразумно кратки рокови, због услова у којима судије раде и њихове преоптерећености, често не могу да буду испоштовани, при чему одговорност за то најчешће ни није на судији. Напротив, за то је *„одговорна држава, која је дужна да организује судски систем тако да судови могу да испуне све захтеве права на правично суђење из члана 6. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, укључујући и то да предмет буде окончан у оквиру разумног рока, па и да размотри примену различитог поступања са предметима које неће бити засновано само на датуму њиховог пријема, већ и на степену њихове хитности и значаја за заинтересоване стране”* (пресуда од 13.07.1983. године у случају *Zimmermann и Steiner v. Switzerland*, параграф 29.).

Инсистирање на ефикасности, под чиме се у Србији подразумева само што брже решавање што већег броја предмета (и по цену одсуства правичности и квалитета правне заштите), супротно је Препоруци ЦМ/Рец(2010)12 Комитета министара државама чланицама о судијама: независност, делотворност и одговорности, која под ефикасношћу подразумева доношење квалитетних одлука у разумном року након правичног разматрања ствари (члан 31.). У покушају да се спречи један аспект повреде права на правично суђење (суђење у разумном року), систем, са једне стране, креира нужност да буду повређени други аспекти члана 6. ЕКЉП (право на приступ суду, на једнакост оруђа, на једнаку правну заштиту, уосталом - на недискриминацију по било ком основу итд), док са друге стране ставља судије у ситуацију сталне неизвесности за сопствени положај и угрожава независност судија, а тиме и право грађана на правично суђење.

Имајући у виду изложене аргументе, неопходно је из свих посебних закона (осим из Закона о судијама), па из ЗПП, избрисати одредбе које прописују дисциплинску одговорност судија и успоставити одговарајуће услове рада за све судије.

3. Питања у вези с уједначеном применом права (тзв. „судска пракса“) и евентуалним увођењем „пилот пресуда“

3.1. Ревидираним Акционим планом за Поглавље 23, смерница 1.3.9, у оквиру дела који се бави ефикасношћу судства, планира се да Србија обезбеђује квалитативно унапређење конзистентности јуриспруденције, укључујући обезбеђивање лаког приступа за све судове преко електронске базе података и њихову објаву у разумном временском периоду.

3.2. Полазећи од важећег Устав Републике Србије и чињенице да, упркос плановима, није извесно када ће он бити мењан, начело јединства правног поретка из члана 194. став 1. Устава налаже да и предстојеће измене ЗПП буду учињене у складу са одредбама важећег Устава, према коме:

- Судови (су) самостални и независни у свом раду и суде на основу Устава, закона и других општих аката, када је то предвиђено законом, општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора (члан 142. став 2)
- Судске одлуке (се) заснивају на Уставу, закону, потврђеном међународном уговору и пропису донетом на основу закона (члан 145. став 2)
- Потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део су правног поретка Републике Србије. Потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом.
- Судске одлуке (су) обавезне за све и не могу бити предмет вансудске контроле (члан 145. став 3).

3.3. С обзиром да се ревидираним Акционим планом за Поглавље 23 планира измена нормативног оквира, у складу са анализом из активности 1.3.9.1., којим се уређују питања: узимање у обзир судске праксе; права на правни лек и надлежности за одлучивања по правним лековима; објављивања судских одлука и образложења (1.3.9.2) ваља напоменути и да би нормативно наметање обавезности „судске праксе“, подрило унутрашњу независност судија и повећало инертност судија (што иначе није својствено само судијама у Србији), шаблонизирало би суђење, демотивисало би судије да одлуке доносе на основу слободног судијског уверења заснованог на

тумачењу права с обзиром на околности конкретног случаја. Све би то погубно утицало на правичност суђења и даље подрило поверење грађана у судство, без чега нема владавине права. О оваквом подривајућем ефекту по унутрашњу независност судства, до кога би могло доћи прописивањем обавезности „судске праксе“, детаљно говори и Извештај Венецијанске комисије о независности судства CDL-AD(2010)004 од 16.03.2010. године: 68. Питање унутрашње независности унутар судства привукло је мање пажње у међународним документима од питања спољашње независности. Не делује, међутим, мање важно. 73. Судска независност није само независност судства у односу са осталим гранама власти, већ има и свој 'интерни' аспект. Сваки судија, где год да му је место у судском систему, врши исто овлашћење да суди. При пресуђивању, судија би, према томе, требало да буде независан и у односу са другим судијама и, такође, у односу на председника суда или друге (на пример, апелационе или више) судове. У ствари, све је више и више дискусија о 'унутрашњој' независности судства. Најбољу заштита судске независности, и 'унутрашње' и 'спољашње' може осигурати Високи савет судства, као што је и препознат у главним међународним документима о појму судске независности.“ (CDL(2007)003 под 61). Да сумирамо, Венецијанска комисија подвлачи да принцип унутрашње судијске независности значи да је независност сваког појединачног судије у несагласности са односом потчињености судија у својој активности доношења судских одлука.“

3.3.1. О могућности увођења система „наметнутог тумачења права“ у Србији Венецијанска комисија се доследно негативно изјашњавала три пута у последњих двадесетак година¹⁷. Осим тога, на много свеобухватнији, а суштински исти, начин о

¹⁷ У Мишљењу од 24.6.2002 експерти Natalie Fricker, професор Правног факултета у Ници и Giacomo Obero, судија у Торину, навели су да се снажно противе систему наметнутог тумачења права. У [Мишљењу број 467/2007](#) О нацртима закона о судијама и о уређењу судова Републике Србије CDL-AD(2008)007 од 19.3.2008. године наведено је: „Требало би прецизирати да Врховни касациони суд утврђује правне ставове само у оквиру конкретног случаја; иначе би ово представљало кршење начела поделе власти, будући да суд не може донети ниједну одлуку ван своје надлежности.“ (параграф 109). У [Мишљењу број 202/2012](#) од 11.3.2013. године О нацрту амандмана на законе о судству Републике Србије CDL-AD(2013)005, у ст. 103. до 108, Венецијанска комисија коментарише измену члана 31. Закона о уређењу судова који прописује да Врховни касациони суд даје мишљење о нацртима закона и других прописа којима се уређују питања од значаја за правосудну грану власт, наводећи да јој је објашњено да је ово задужење уведено ради уједначавања судске праксе, обзиром на велики број предмета који се пред Европским судом за људска права налазе по основу начела о једнакој доступности правди. Речено је да су ова законска решења обавезна само за судије Врховног касационог суда (а не и за судове нижег ранга). Додатно, на ово треба гледати као на тумачење закона, а не као на инструкцију. 105. У сваком случају, Венецијанска комисија се негативно изразила о овој методи, зато што она овлашћује Врховни касациони суд да “доноси” начелне одлуке, што може да доведе до сукоба код поделе власти. 106. Није јасно да ли Врховни касациони суд утврђује начелне правне ставове изван одређених предмета или док спроводи своје надлежности у својству касационог суда. У првом случају, овај приступ ће се сукобити са начелом о независности судства. Аргумент да се “начелни

овом питању се изјаснило Консултативно веће европских судија Савета Европе у Мишљењу број 20(2017) [О улози судова у вези са уједначеном применом права](#) којим се наглашава, између осталог: важност аргументације изложене у судским одлукама; примарна улога врховног суда и значајна улога апелационих судова у решавању проблема постојања неуједначених одлука, обезбеђењу доследних и уједначених судских одлука и развоју права, све путем одлучивања у судским предметима који су пред њима; да правна схватања, ставови, мишљења, обавезна упутства и слично, иако могу имати позитиван утицај на уједначавање судских одлука, доводе у питање одговарајућу улогу судова у систему поделе власти; да се у систему континенталног права може прихватити одступање нижестепених судова од вишестепених одлука, под условом да се у пресуди изнесу аргументи с тим у вези; да судија који поступа у складу са својим слободним судијским уверењем и у доброј вери свесно одступи од судске праксе излажући разлоге за то не сме бити у томе обесхрабрен нити изложен дисциплинској санкцији, нити се то сме одразити на вредновање његовог рада, већ то треба да буде прихваћено као саставни део судијске независности; као и да све три гране власти, у оквиру своје надлежности, имају одговорност за уједначену примену права¹⁸. И други европски стандарди, укључујући и [Препоруку КМ/Рец \(2010\)12 Комитета министара Савета Европе државама чланицама о судијама од 17.11.2010](#) (ст. 5, 22. и 23), баве се овим питањем, указујући да не треба ограничавати слободно судијско уверење.

3.4. Када се размишља о овој теми (уједначена примена права, тј. „узимање у обзир судске праксе“) неопходно је поћи од значења кованице „судска пракса“ која се код нас неосновано одомаћила некритичким преузимањем из англосаксонског права и коришћењем израза „case law“. „Судска пракса“ типична је за англосаксонски правни систем у коме првобитно није важило писано, већ обичајно право и у коме је судија, имајући у виду околности случаја који се пред њим решава и осећај за правичност, доносио одлуку која је, једном донета, постајала извор права (судски прецедент) и важила за убудуће у свим сличним случајевима. Кованица „судска пракса“ није

правни ставови“ доносе ради исправљања најчешћих грешака до којих долази у оквиру правног система, а које из неког разлога не доспевају до највишег суда, не делује исправно. Он такође не успева да објасни зашто је те грешке немогуће исправити у жалбеном или касационом поступку.

¹⁸ О проблемима са (не)уједначеном применом права у судским одлукама, разликама између англосаксонског и европско-континенталног система коме Србија припада, с тим у вези, о разноврсним узроцима неуједначене примене права, од којих су многи ван судске власти, о томе какав је став о овом питању Европског суда за људска права (и у одлукама донетим против Србије, нпр. [Вучковић и други против Србије \(представка 17153/11 од 28.08.2012. године\)](#)) видети у тексту Друштва судија [Запажања о предложеним решењима и предлози решења за измену Устава Републике Србије](#) од 25.08.2017. године, стр. 20-30.

примерена континенталном правном систему коме припада Србија, као и већина држава у свету. Јер, у систему континенталног права, закон је извор права и њиме се на општи начин уређује неодређен број ситуација, а судије закон примењују тако што га тумаче с обзиром на околности конкретне ситуације коју решавају. У сваком случају, оно што у Србији означава кованица „судска пракса“ значи уједначено, предвидиво тумачење права од стране судова у сличним ситуацијама, и укупност усаглашених, доследних правних ставова, која су судови исказали у својим одлукама. Разлог због кога је уједначена примена права предмет дебата и разматрања потребе увођења одређених мера правосудне политике јесте несумњива чињеница да код нас постоје неуједначене, чак дијаметрално различите одлуке у чињенично и правно сличним ситуацијама, што судске одлуке чини непредвидивим, друштво правно несигурним, а грађане незадовољним начином на који функционише судски систем и неповерљивим у судство. За то постоји више узрока.

3.4.1. Пре свега, један од узрока су интезиван законодавни процес током протекле две деценије услед друштвених промена које су задесиле Србију (распад државе, промена друштвено-економског система, стечаји, оријентација ка европским интеграцијама). Реч је не само о честим изменама закона, већ су поједина законска решења често неодговарајућа, тешко примењива и неусаглашена (са осталим законима, па чак и унутар истог). Посебно неповољан утицај на правну сигурност имају драстичне измене процесних закона. И у кривичном и у парничном поступку начело материјалне истине је потиснуто и поступак „предат“ странкама, одједном и супротно досадашњем систему. То доводи до ситуације да у сличним или истоветним случајевима исход није исти - странка која је умешнија, а то значи у прилици да плати адвокате, вештаке, детективе, у бољој је позицији да успе у поступку, независно од тога да ли је суштински у праву. Исто тако напр. суд који одлучује о правном леку, зависно од жалбених навода у погледу повреда поступка о којима не води рачуна по службеној дужности, доносиће различите одлуке (потврђујуће или укидајуће) у истоверним ситуацијама.

3.4.2. Међутим, неуједначено тумачење права од стране судова у сличним ситуацијама не дешава се само код нас, већ и широм Европе. Стога је ову појаву у више наврата коментарисао и Европски суд за људска права (ЕСЉП) када је:

- констатовао да, иако измене и допуне закона могу бити одраз развоја правног окружења, тако честе промене имају за последицу недоследну правосудну праксу и доприносе општем помањкању правне сигурности (што је само по себи повреда Конвенције)

- позвао релевантну државу да избегне тако честе промене и да пажљиво размотри све правне и финансијске последице промена пре него што их уведе и
- упозорио да прекомерни број нових закона и смерница неће пружити стварну и делотворну заштиту јер такву заштиту може да обезбеди само делотворно спровођење закона.

3.4.3. Коначно, сваки пропис који примењује приликом процеса одлучивања, судија тумачи у већој или мањој мери. Тумачење је нужно и посебно важно када су одредбе правних аката непотпуне, нејасне, недоследне или неусуглашене с другим прописима. Иако образовани правници, судије су људи, са својим сагледавањем друштвених односа и приоритета. Стога није страно ниједном друштву да судије, у ситуацијама чињенично и правно наизглед сличним, али не и истоветним, зависно од појединих околности, донесу различите одлуке.

3.4.4. Европски суд за људска права - ЕСЉП, у одлуци Вучковић и други против Србије (представка 17153/11 од 28.08.2012. године параграф 54.) и од 25.03.2014. године (одлука Великог већа) којом се констатује правноснажност у погледу недопуштености представке због недоследне судске праксе (пара. 89) констатује да је:

1. *Постојање супротних судских одлука стална је карактеристика правних система који се заснивају на мрежи судећих и жалбених судова, са надлежношћу на одређеној територији. Такве разлике могу се јавити у оквиру истог суда. Ово се само по себи не може сматрати супротним Конвенцији. (видети Santos Pinto protiv Portugala, број 39005/04, став 41, 20. мај 2008. године, и Tudor Tudor protiv Rumunije, број 21911/03, став 29, 24. март 2009) – 54. (ii);*
2. *Критеријуми којима се Суд руководи приликом оцене да ли су супротне одлуке различитих домаћих судова, који су одлучивали у последњој инстанци, у сагласности са правом на правично суђење према члану 6. став 1. Конвенције, састоји се:*
 - *у установљавању да ли постоје "дубоке и дуготрајне разлике" у судској пракси домаћих судова,*
 - *да ли домаће право предвиђа механизам за превазилажење ових разлика,*
 - *да ли се тај механизам примењује и*
 - *какав је ефекат те примене (видети Ђордан Ђорданов и други против Бугарске, број 23530/02, став 49-50, 2. јул 2009; видети такође Beian protiv Rumunije (број 1), број 30658/05, став 3440; Ștefan i Ștef protiv Rumunije, бр. 24428/03 и 26977/03, став 33-36, 27. јануар 2009. године; Schwarzkopf i Taussik protiv Češke, број*

42162/02, 2. децембар 2008. године; Tudor Tudor, цитиран у горњем тексту, став 31; и Ștefăniță i други protiv Rumunije, број 38155/02, став 3, 2. новембар 2010) – 54. (iii).

3. Оваква процена се такође мора заснивати и на начелу правне сигурности. То начело јемчи стабилност у правним ситуацијама и доприноси поверењу јавности у судове.
4. Међутим, ови захтеви не производе стечено право на доследност судске праксе, будући да њен развој, сам по себи, није у супротности са ваљаним спровођењем правде. Реч је о томе да би пропуст у одржавању динамичног и развојног приступа, могао довести до ометања реформе или напретка (правосудног система).
5. Судске одлуке и пракса, дакле, не треба да буду окамењене. Право, у мери у којој је то могуће, усмерава и обликује друштвене односе и прати их, и ако је примерено, доприноси њиховом развоју. Судије, које примењују право, имају обавезу да то чине ваљано, да приликом примене право тумаче на динамичан и развојни начин“.

3.5. Важно је разумети да се уједначено тумачења права („судске праксе“) не намеће, пошто би то угрозило унутрашњу судијску независност, већ се прихвата, као и да је успостављање уједначеног и доследног тумачења права („судске праксе“) процес за који су одговорне не само судије, већ и други друштвени актери. Законодавна и извршна власт и државни органи који управљају судским системом (министарство правде, финансија, ВСС, ДВТ), сваки у оквиру својих надлежности, дужни су да обезбеде решења која су примерена и сагласна нашем (европско-континенталном) правном систему и традицији, квалитетне и међусобно усаглашене законе, стабилност правног система и друге услове у којима судије могу да посвете дужну пажњу спору који треба да реше (посебно, да имају одговарајуће услове за рад, што значи – лак приступ компјутерима, интернету, бази прописа и судске праксе, помоћ судијских помоћника и другог особља, да буду задужене разумним бројем предмета, као и да да буду приближно једнако оптерећене). С друге стране, судије су те које треба да улажу стални напор у развој свог знања и вештина и у разумевање ширих друштвених догађања, да јасно и потпуно аргументују своје одлуке, да увек брижљиво праве баланс између потребе за уједначеним и доследним тумачењем права приликом доношења одлука, са једне стране и за доношењем одговарајуће и правичне одлуке, чак и ако она одступа од дотад доношених одлука, са друге стране, да буду свесни да је њихово знање гарант њихове независности, као и да буду свесни своје дужности да увек буду непристрасни и правични.

3.6. Зато је неопходан опрез у олаком закључивању да уочена, неспорно постојећа неуједначеност судских одлука, може бити решена наизглед једноставним заокретом

ка потпуно другачијем правном систему (обичајном) или ка неком другом наизглед лако решењу. Погрешна и брзоплета решења праве штету коју не може да отклони ни најбоље судско поступање и која се касније деценијама исправља. Наведена решења не само да су супротна правном систему и правној традицији Србије¹⁹, већ би угрожавала унутрашњу независност судија. У пракси су се већ дешавале ситуације да се покрену дисциплински поступци против судија који нису желеле да измене своју одлуку, пошто се нису слагали са ставом осталих судија да то треба да учине.

3.7. Тек имајући све претходно у виду, треба се вратити на тему о којој се недавно могло чути у јавности у вези с којом је и сачињен трећи део овог документа. Наиме, у јавности се могло чути да један од могућих начина решавања проблема преоптерећености судова масовним (тзв. репетитивним) тужбама може бити доношење пилот-пресуде без образложења, што би се састојало у стављању штамбиља суда на тужбу (попут штамбиља који се ставља на предлог за извршење на основу веродостојне исправе) и која би, по правноснажности, била „путоказ“ судовима да наставе са усвајањем тужбеног захтева. Оваква судска одлука не би била прихватљива у судском систему Србије, која је држава која почива на владавини права, између осталог (члан 1. Устава) и због тога јер би се таквом одлуком странкама ускраћивало право на образложену судску одлуку, а тиме и право на правично суђење и на правно средство.

3.7.1. Уколико би се доношење пилот одлуке уопште разматрало, било би потребно да се оно размотри пре свега с аспекта уставности и да се испита да ли је могуће да судска одлука буде извор права у нашем систему, попут закона, и да ли би то повређивало начела поделе власти, с једне стране, и унутрашње независности судија, с друге стране. Такође, уколико би се дошло до несумњивог закључка да би увођење пилот одлуке, која би представљала извор права, било у складу с Уставом, ово питање би требало да се разјасни и с аспекта законитости. У том случају било би неопходно да се законом прецизно дефинишу случајеви у којима би се могло приступити доношењу такве одлуке, установи тело које би било овлашћено да донесе такву одлуку, пропише поступак за њено доношење, обавеза детаљног образлагања донете одлуке, као и какво ће бити њено правно дејство. Питање врсте правног дејства такве одлуке (да ли би она представљала обавезан извор права у одређеним ситуацијама) враћа нас поново до првобитног проблема, јер судска одлука није извор права према

¹⁹ Модерна државност Србије успостављена је у XIX. Да се подсетимо: Србија је донела Устав још 1835. године (када је само девет држава у Европи уопште имало писани устав), а њен Грађански законик од 1844. године био је трећи грађански законик у Европи, после француског и аустријског.

важећем Уставу, нити је она то у систему континенталног права, у коме судска одлука важи снагом аргумената, а не аргументом снаге.

3.8. Проблем са репетитивним тужбама и превеликим оптерећењем појединих великих судова, нарочито београдских јесте системски проблем који се на системски начин и треба решавати и то комбинацијом више мера. У том смислу је у другом делу овог документа понуђено више решења за измену надлежности судова за одређене врсте спорова и у погледу трошкова поступка. Било би сасвим могуће и да законодавац поновно пропише посебна правила којима би био уређен посебан парнични поступак за заштиту колективних права и интереса грађана, имајући у виду закључке из одлуке Уставног суда IУз-51/2012 од 23. маја 2013. године („Службени гласник РС“, бр.49/2013 од 5.6.2013. године). Законодавац је иначе, 2014. године заштиту потрошача поверио управном органу Законом о заштити потрошача. Иако европски правни системи познају могућност да се колективни интереси потрошача штите како у судском, тако и у управном поступку, Препоруком о заједничким начелима о колективним захтевима за пропуштање и колективним захтевима за накнаду штете, у вези с повредама права која су гарантована правом Европске уније (2013/396/EU) од 2013. године, Европска комисија препоручује државама чланицама да, у складу с утврђеним заједничким начелима, на националном нивоу уреде два механизма колективне заштите: колективни захтев за накнаду штете (који се остварује у парничном поступку) и колективни захтев за пропуштање (који се може остварити било у парничном било у управном поступку). Осим тога, Закон о заштити корисника финансијских услуга (члан 46) не искључује право на судску заштиту корисника финансијских услуга, а управо су спорови у којима су они парничне странке једна од великих група репетитивних (масовних) спорова. С тим у вези, могуће измене ЗПП требало би пажљиво анализирати, за шта тренутно није било времена, па нису давани конкретни предлози.