

ЗАКОН О ПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ  
У ФУНКЦИЈИ УЈЕДНАЧЕНЕ  
ПРИМЕНЕ ПРАВА

Ова публикација је део пројекта  
„Акциони план за подршку Друштва судија Србије  
Високом савету судства”  
подржаног од стране Амбасаде Краљевине Холандије

*Издавач*

Друштво судија Србије



*Ауџори:*

Драгана Бољевић

Надежда Видић

Нада Ђорђевић

*Дизајн и припрема*

Неоартист

*Штампа*

Бирограф COMP

Друштво судија Србије

ЗАКОН О ПАРНИЧНОМ  
ПОСТУПКУ У ФУНКЦИЈИ  
УЈЕДНАЧЕНЕ ПРИМЕНЕ  
ПРАВА

2024.



# САДРЖАЈ

<b>ПРЕДГОВОР</b> .....	7
<b>1. Увод</b> .....	9
<b>2. Извори (не)уједначене примене права у парничном поступку</b> .....	12
2.1. Недовољна независност .....	13
2.2. Преоптерећеност судова и судија и услови рада .....	15
2.3. Неравномерна оптерећеност судова .....	23
2.4. Квалитет закона и других прописа .....	26
<b>3. Потреба за изменом Закона о парничном поступку</b> ...	31
3.1. Измене одредаба ЗПП о месној надлежности судова .....	32
3.2. О пуномоћју – члан 90. ЗПП .....	35
3.3. О достави .....	36
3.4. Трошкови поступка – члан 154. ЗПП .....	42
3.5. Допунити одредбе о тужби и поступку по тужби .....	45
3.6. Могућност предлагања доказа – члан 314. ЗПП .....	50
3.7. Измене одредаба о писаној изрази пресуде – члан 354. ЗПП .....	51

3.8. Проширење овлашћења првостепеног суда – члан 359. ЗПП .....	57
3.9. Поступак пред другостепеним судом – члан 383. став 4. ЗППП .....	59
3.10. Жалба против решења – члан 402. ЗПП .....	61
3.11. Поступање по недозвољеном предлогу за понављање поступка – члана 430. став 1. ЗПП .....	63
3.12. Измене одредаба у споровима мале вредности .....	64
3.13. Достављање тужбе на одговор у изузетним случајевима – члан 472. ЗПП .....	66
3.14. Случајеви у којима је могуће изјавити жалбу – члан 478. став 1. ЗПП .....	67
<b>4. Питања у вези с уједначеном применом права (тзв. „судска пракса“) и евентуалним увођењем „пилот пресуда“ .....</b>	<b>69</b>
4.1. Размишљања о „судској пракси“ као извору права у Србији .....	69
4.2. Размишљања о „судској пракси“ као извору права ..	75
4.3. Закон о парничном поступку и јединствена примена права .....	80

## ПРЕДГОВОР

Један од већих изазова са којима се судије у Србији сусрећу јесу честе измене закона. У претежном броју случајева измена закона приступа се без претходно спроведених стручних анализа и одржаних јавних расправа и стручних дебата, путем хитне процедуре и без прописивања адекватног временског рока за њихово ступање на снагу. Измене једног закона, уколико нису усаглашене са осталима, могу створити правно нерегулисане ситуације и довести до неусаглашених судских одлука. Дугорочне последице оваквог поступања јесу неједнакост грађана у приступу правди пред судовима у Србији. Управо такве последице наносе велику штету правној држави и владавини права.

Друштво судија Србије је у свом раду редовно наглашавало неопходност унапређења правног оквира, али и штетност честих измена закона. Ради праћења свих законских измена, Друштво судија Србије је оформило секције за поједине праве области, које имају за циљ да анализирај законе који се тичу дате области и пруже препоруке за унапређење закона.

Процесни закони који су, због значаја за доношење одлука у највећем броју судских поступака, били предмет ове анализе, су Закон о парничном поступку, Законик о кривичном поступку, Закон о извршењу и обезбеђењу, док су, због ширег друштвеног значаја за судство у целини, анализирани Устав и системски закони који уређују положај судија и судова. Циљ таквих препорука је отклањање постојећих и спречавање настанка нових разлога неуједначености закона и њихове примене, како би, с једне

стране, судије које их примењују могле да доносе одлуке које нису међусобно противречне, збуњујуће или апсурдне, док би, с друге стране, грађани могли под једнаким условима да траже и добију правну заштиту.

Публикација која је пред читаоцем настала је као резултат анализе Устава и закона у оквиру пројекта *Акциони план за покривање Друштва судија Србије Високом савету судства*, које Друштво судија спроводи уз подршку Амбасаде Краљевине Холандије.



## 1. Увод

Закон о парничном поступку је системски закон који омогућава заштиту угрожених или повређених субјективних грађанских права грађанима и правним лицима поводом повреда права личности и других Уставом и законима заштићених права и слобода у породичним, радним, привредним, имовинским и другим грађанскоправним споровима. Правна заштита одређена у парничном поступку, ако је то потребно, остварује се присилно у посебном судском поступку. С обзиром да је у стратешким актима о судском систему изражено да је један од највећих проблема у судству његова неефикасност, једна од планираних активности предвиђена Ревидираним Акционим планом за Поглавље 23 јесте *...измена Закона о парничном поступку у циљу унапређења ефикасности а нарочито у делу који се односи на достављање исмена, снимање суђења и процесну дисциплину, имајући у виду ЕУ стандарде, праксу ЕСЉП и Уставној суда...* (смерница 1.3.6.1), са планираним роком за спровођење и окончање ове активности у другом кварталу 2021. године.

Имајући у виду планирану измену Закона о парничном поступку, Друштво судија Србије је током 2020. и 2021. године од судија које примењују тај закон у свом раду прикупљало запажања, мишљења и сугестије, анализирано их и, на позив Министарства правде од 24. фебруара 2021. године да му Друштво судија достави предлоге за измену и допуну Нацрта закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку, 3. марта 2021. године доставило министарству документ *Сујесностије у вези с изменама и допунама Закона о парничном поступку*. Том приликом Друштво судија је указало Министарству правде да је рок за спровођење и окончање наведене стратешке активности

нереално кратак и да је постављање таквих рокова, и то не само у погледу овог закона, већ и у вези с другим законима у прошлости, доводило до тога да се новодонети закони често мењају и допуњавају, као и да се њихове поједине одредбе проглашавају неуставним, што угрожава принцип правне предвидивости и сигурности и остварење правне заштите грађана.

Радна група Министарства правде чији је задатак био да измене и допуне Закон о парничном поступку (у циљу унапређења ефикасности, нарочито у делу који се односи на достављање писмена, на снимање суђења и процесну дисциплину) приступила је свом задатку савесно и у ширем захвату него што је то било планирано, очигледно имајући у виду и друге појаве од којих зависе ефекти примене тог закона, а које утичу на стање у судству, па и на ефикасност судског система и на уједначену примену права. Уочено је наиме, а на то је указало и Друштво судија, да је за свега неколико година огромно повећан број предмета (пошто су се у великом броју појавили типски предмети, најчешће „исфабрикованих” у циљу наплате високих парничних трошкова) и естремно повећана и иначе одраније присутна неравномерна оптерећеност судова и судија по Србији. У промену закона ради сузбијања уочених појава „крнуло” се неуобичајено правовремено и проблемима у сусрет и зато је крајњи „производ” радне групе био већег опсега од планираног.

Радна група је била завршила рад на изменама Закона о парничном поступку средином 2021. године, када је о томе покренута расправа у оквиру струке. Министарство правде промтно је реаговало на јавне критике адвокатуре и одустало од планираних решења о повећању судских такса (истовременом изменом Закона о судским таксама) и о санкционисању странака за неплаћање судске таксе процесним решењем Закона о парничном поступку да се поднесци (тужбе, правни лекови) сматрају повученим.

Стручна расправа је показала да судије поздрављају решења из нацрта законских измена и покушај да се системским ре-

шењима (нарочито онима о месној надлежности која би знатан број парничних поступака „изместила” из Београда и онемогућавању мултипликовања парница као извора наплате трошкова поступка) обезбеди дисперзија поступака по Србији, равномерноје оптерећеност и онемогуће непотребно велики судски трошкови. Струци је било јасно да би се предложеним решењима, у крајњој линији, постигло равномерноје оптерећење суда, временски и правно предвидивија и јефтинија правна заштита грађана широм Србије и њихов приступ правди под много равноправнијим условима.

Међутим, дошло је до застоја у окончању ове стратешке активности. Застој је настао јер је део адвокатуре био незадовољан својом представљеношћу у радној групи и супротстављао се појединим најављеним решењима, првенствено оним о враћању обавезе адвоката да, у случају сумње, доставе оверено пуномоћје, о измени месне надлежности, о дужности адвоката да са судом комуницирају електронским путем, као и оним усмереним на ограничавање могућности мултипликовања парничних поступака. Истина, у јавности у први план нису биле стављене ове примедбе, већ јавно противљење првобитно планираним решењима да се поднесци (тужба, правни лекови) сматрају повученим уколико за њих не буде плаћена судска такса и указивање на штетне последице по материјалну ситуацију грађана уколико би била примењена та решења и повећана судска такса, иако је министарство од тога већ раније било јавно одустало. С тим у вези, министарство је проширило радну групу за измену Закона о парничном поступку представницима предложеним од стране адвокатуре, а она је наставила рад током друге половине 2021. године и окончала га крајем те године.

Нажалост, ова стратешка активност не само што није завршена ни до пролећа 2024. године, већ још увек нема ни назнака да ли ће и када бити настављена и Закон о парничном поступку бити измењен и допуњен, или ће бити поново започета и донет као нови Закон о парничном поступку.

## **2. Извори (не)уједначене примене права у парничном поступку**

Измена Закона о парничном поступку планирана је, поменутом стратешком смерницом 1.3.6.1, као једна од мера за унапређење ефикасности, а у вези са дугогодишњим инсистирањем на нетачној тези да је неефикасност најкрупнији проблем у правосуђу Србије.

Насупрот томе, Друштво судија годинама указује да у функционисању судова у Србији постоје четири основна проблема: недовољна независност судства (институционална и стварна), неравномерно оптерећење судија и судова (у погледу броја предмета и услова рада), неусаглашен и неквалитетан законски оквир и мањкава обука судија (нарочито стална). Проблеми као што су неажурност и стари предмети (неефикасност) и неуједначене судске одлуке, односно неједнако тумачење и примена права, који грађани непосредно примећују кад су у контакту са судом, јесу симптоми, последице наведених проблема. И зато у решавању тих проблема треба применити исти приступ који се примењују у лечењу – треба отклонити узрок (болести/проблема) да би нестао симптом.

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.

Стварањем услова за потпунију независност судија и судова, њихову мању и равномернију оптерећеност и боље услове рада, за њихову одговарајућу сталну обуку и доношењем квалитетнијих и усаглашених прописа, биће унапређена и ефикасност судства. Притом, мере које се планирају ради бржег окончања судских поступака не би смеле ни на који начин да доводе у питање квалитет суђења. На тај начин побољшава се и предвидивост и доступност правде, а тиме јача и поверење грађана у судије и судове, што би требало да је руководни циљ сваке промене у судству.

## 2.1. Недовољна независност

У међувремену, за време застоја у раду на измени Закона о парничном поступку од 2021. године, дошло је до значајне промене у судству, која је утицала на један од главних проблема судства у смислу јачања његове институционалне независности – промењен је Устав у делу који се односи на правосуђе, а затим су у складу с тим донети нови закони о судству<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Акт о промени Устава РС потврђен је 16. јануара 2022. године на референдуму, а Одлука о проглашењу Акта о промени Устава РС у делу који се односи на правосуђе донета је и објављена 9. фебруара 2022. године, *Службени гласник РС*, број 16/2022.

Закон о судијама, Закон о Високом савету судства и Закон о уређењу судова донети су и објављени 9. фебруара 2023. године, *Службени гласник РС*, бр. 10/2023.

Устав више „не познаје” тзв. пробни трогодишњи мандат судија, а избор свих судија и председника судова, као и седам од једанаест чланова Високог савета судства, „измешта” из Народне скупштине и „поверава” га у надлежност самом Савету. У Високом савету судства више нема представника законодавне и извршне власти (председника скупштинског одбора за правосуђе и министра правде), а председник Врховног суда (члана по положају, кога европски стандарди не посматрају као судијски део савета, јер у чланство савета није изабран од стране судија) више не може бити председник Савета. Независност судства је „појачана” гаранцијама да неће бити прекида сталности судијске функције, враћањем на ниво устава разлога за разрешење судија (чиме се јача сталност судијске функције, која је предуслов судијске независности), прецизнијим прописивањем гаранције непреместивости судија, проширењем имунитета судија не само за мишљење дато приликом доношења судске одлуке, већ и за мишљење дато у вези с вршењем судијске функције, што јача и слободу изражавања судија. Иако Устав и даље није поверио судској власти да располаже буџетом, или да бар у знатнијој мери утиче на судски буџет, остављена је „отворена” надлежност Високог савета судства, чиме није искључена могућност да то питање буде уређено законом.

Новим судским законима од фебруара 2023. године додатно је институционално ојачана независност судства. Овлашћења председника судова су смањена преношењем у надлежност Савету да одлучује о приговору судије против годишњег распореда, прописивањем дужности председника суда да обавести и судију о основаности притужбе на његов рад, онемогућено је да председник суда наставља да обавља ту функцију и по наступању услова за старосну пензију, значајно је ограничено досад ексклузивно овлашћење министра правде за доношење Судског пословника, јер тај акт веома битан за функционисање судства доноси заједнички Високи савет судства и министар правде. Искључена је могућност дисциплинске одговорности судија због

системских недостатака у судству и значајно унапређен концепт система вредновања рада судија који ће потиснути „култ статистике” и подстаћи суштинско и стручно решавање спорова. Боље је уређен систем избора чланова (судијских и несудијских) за Високи савет судства и транспарентност тог поступка подигнута на завидно висок ниво. Прописана су решења према којима Високи савет судства „преговора” са министром финансија о свом буџету, која представљају зачетке у буџетској аутономији судства.<sup>2</sup>

Правни оквир судства постављен је, у светским размерама, на завидан ниво недавним уставним и законским изменама, а институционална независност судства је знатно унапређена. Остаје међутим да се види да ли ће судије, а нарочито судијски чланови Високог савета судства, бити на висини задатка, способни и спремни да у реалном раду и животу, како сами за себе, тако и у односу према другим колегама, усвоје и у дело спроведу ту формалну независност и брижно и непоколебиво је чувају од могућих угрожавања, како споља, тако и изнутра.

## 2.2. Преоптерећеност судова и судија и услови рада

Током последњих двадесетак година министарство правде успело је да, без анализе узрока и поређења са организацијом, функционисањем и стањем у другим европским државама, успостави погрешан и опасан наратив да је неефикасност највећи проблем судства у Србији. Да неефикасност није главни проблем судства у Србији показују егзактни подаци.

Најпре, према Годишњем извештају о раду судова за 2022. годину старих предмета (што значи старијих од три године) по иницијалном акту у систему има око 11% (130.260 од 1.174.642 ко-

<sup>2</sup> Више о овоме у тексту Друштва судија: *Ушлицај Друштва судија на нови правни оквир судства у Србији и препоруке за унапређење.*

лико их је остало нерешено на крају 2022. године)<sup>3</sup>. Та бројка јесте значајна, али није алармантна, на њеном смањењу се ради планирано (чему нису помогле ванредне околности какве су време короне, или изненадног мултипликовања типских предмета).

Судије у Србији примају у рад и решавају веома велики број предмета и ти су бројеви већ дуго непрестано у порасту. Таква преоптерећеност, нарочито у комбинацији са досадашњим начином вредновања рада судија које је робовало култу статистике (према коме се првенствено цени што већи број решених предмета у што краћем времену, без придавања суштинског значаја квалитету рада) одражава се на то да судије немају могућност да посвете довољно потребног времена сваком предмету засебно. А време је потребно како би била донета одлука која је сажета, заснована на правилном тумачењу и примени материјалног права на конкретан случај, са непротивречним, јасним и потпуним разлозима, који се односе на оцену доказа (зашто су одређени предложени докази одбијени, односно зашто неким изведеним доказима суд није поверовао), на утврђене чињенице, на то под које су законске норме утврђене чињенице подведене, што укључује и тумачење тих норме у вези са околностима конкретног случаја, и то све у ситуацији у којој се доноси огроман број закона и још већи број законских измена, међусобно и унутар себе неусаглашених и нејасних. Јер, само таква одлука је права коначница правичног суђења и гарант уједначене примене права, правне предвидивости и правне сигурности. Време потребно за такво поступање је у обрнутој сразмери са бројем предмета који судија треба да реши – што је већи број предмета то судија има мање времена које би му омогућило да правилно примени право и донесе квалитетну одлуку.

---

<sup>3</sup> Годишњи извештај о раду судова за 2022, приступљено 31. 7. 2023. године.



Поређење оптерећености судија у Србији<sup>4</sup>, којих је наоко приближно исто у последњих двадесетак година (2002. радило их је 2.425, а 2022. – 2.503) доводи до неколико закључка.

Први закључак говори да је за 17% мањи број судија у 2022. години у односу на 2002. годину. Наиме, 2002. године је било 2.425 судија,<sup>5</sup> а 2022. године ефективно је радило 2.503 судија, с тим што за потребе поређења, треба одузети број од 495 судија прекршајних судова<sup>6</sup> који пре 2010. године нису били део судског система. Дакле, када се пореди број судија 2022. у односу на 2002. годину, пореде се бројке од 2.008 (у 2022. години) у односу на 2425 судија (у 2002. години).

Поред тога, стално је присутан тренд смањивања броја судија у Србији. У Србији је на 100.000 становника било судија: 40,4 у 2012. години (све имајући у виду да је 2010. године дота

---

<sup>4</sup> С обзиром на недовољно доступне податке и на знатне промене судског система које су извршене на основу Закона о уређењу судова од 2008. године а чија је примена почела 1. 1. 2010. године, поређење је учињено условно. Због недоступних података нису узети у обзир судови посебне надлежности – привредни и прекршајни, јер се почев од 2010. године у судски систем „уведене“ судије за прекршаје (њих нешто више од 600), које се дотад биле државни службеници (подаци о управној материји су узети у обзир, пошто су се том материјом бавили окружни судови и, по правном леку, Врховни суд Србије).

Иначе, 2022. године 203 судија свих привредних судова имало у раду 155.769 предмета, решило 129.129, док је нерешених остало 26.630 предмета. Исте године је 495 судија свих прекршајних судова имало у раду 1.135.522 предмета, решило 701.267 предмета, док је нерешених остало 434.255 предмета.

Ово условно поређење, међутим, не утиче на трендове нити на правилност закључака у глобалу.

<sup>5</sup> Преглед рада Врховног суда Србије са освртом на рад подручних судова опште надлежности за 2002. годину, <https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Izvestaj%20o%20radu%20za%202002.pdf>, приступљено 2. 9. 2023.

Дакле, када се пореди број судија 2022. у односу на 2002. годину, пореде се бројке од 2.008 (у 2022. години) у односу на 2402 судија (у 2002. години).

<sup>6</sup> Преглед рада Врховног суда Србије са освртом на рад подручних судова опште надлежности за 2022. годину, <https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Izvestaj%20o%20radu%20za%202002.pdf>, приступљено 2. 9. 2023.

дашњим судијама придодато још 606 прекршајних), а 37 у 2018. години.<sup>7</sup>

Трећи закључак се односи на то да је скоро за четвртину (23%) повећан број предмета по којима судије сада поступају. Судије судова опште надлежности и Управног суда<sup>8</sup> су имале у раду 2.015.656 предмета током 2022. године, наспрам 1.551.789 колико је 2002. године било у раду предмета из тих материја.

Из оваквих података произлази и закључак да је оптерећеност судија већа за 57%, јер је судија имао у раду просечно: 640 предмета 2002. године, а 1.004 предмета 2022. године. Притом не треба сметнути с ума и да је у посматраном периоду знатан број предмета лакших за решавање измештен из судске надлежности, јер су земљишни и привредни регистри пренети на посебне, вансудске институције, извршни предмети већином на јавне извршитеље, а знатан број ванпарничних предмета на јавне бележнике, те је сада структура предмета о којима решавају судови у Србији много сложенија и процесно и временски захтевнија.

Таква оптерећеност значи да су судије у Србији међу најоптерећенијима у Европи.<sup>9</sup> Прилив првостепених парничних и привредних предмета по судији у Србији је четврти од свих 47 држава Савета Европе и износи 4,7 на 100 становника, што је више него двоструко у односу на европску медијану (2,2)<sup>10</sup> и а прилив кривичних предмета је највећи од свих – чак 28 на 100 становника (медијана је 1,6).<sup>11</sup> Упркос томе, „осим за админи-

<sup>7</sup> Смањење броја судија је уколико веће уколико се има у виду да се смањује и број становника (укупан број становника у Србији – дељеник, који је у 2012 био 7.199.077, у 2018. години је био 6.963.764).

<sup>8</sup> Управне спорове решавали су до 2010. године окружни судови и, по правном леку, Врховни суд Србије.

<sup>9</sup> Извештај Европске комисије за ефикасност правосуђа Савета Европе „Европски правосудни системи – Издање 2020” (подаци из 2018), страна 112, табела 5.7.

<sup>10</sup> Само три од посматраних 47 држава има већи прилив предмета на 100 становника: Белгија (6,7), Румунија (6,4) и Исланд (5,8).

<sup>11</sup> Исто, страна 126, табела 5.21.

*сїрайївнє йредмєтє, сїоїє рєшаванїа йрвосїейєнєх йредмєтїа у Србїї у 2018. їодини йрємашїлє су сїоїє рєшаванїа у судовїма зємалїа Еврoйскє униїє”.*

При свєму томє, платє судїја у Србїї су мєђу најнїжїма у Европї. Просєчна годїшња плата у Србїї у 2020. години износїла јє 8.471 євра, а нето годїшња плата судїјє 11.410 євра,<sup>12</sup> а однос нето годїшњє платє судїјє и просєчнє годїшњє платє (у наставку: ПГП) 1,9<sup>13</sup>. Сїтуација јє још јаснїја када сє плата посматра у реалнїм вредностїма. Тако посматрано, мању просєчну нето годїшњу плату од судїја у Србїї (11.410 євра) имају судїјє у свєга трї європскє државє: у Северној Македонїи (10.981 євра), Молдавїи (10.041 євра) и Грузїи (9.540 євра).<sup>14</sup> Прїтом нє трєба губїтї из вїда да нїска просєчна плата нє забрањујє вєћ подразумєва да грађанї остварују и додатнє при-

<sup>12</sup> Извєштaj Европскє комїсїјє за єфїкасност правосуђа Савєта Европє Европскї правосуднї сїстємї Евалуцїонї цїклус 2022 (подаци од 2020) (у даљєм тексту: СЕПЕЖ Извєштaj): European judicial systems CEPEJ Evaluation Report 2022 Evaluation cycle (2020 data), Part 1 Tables, graphs and analyses.

<sup>13</sup> Изнєтї подаци сє односє на платє судїја у судовїма првє инстанцє, а кої по броју чїнє укупно 65% свїх судїја у Србїи.

Поменути Сєпєж извєштaj, стр. 13. и 80. Податак да свєга 11 држава (од 47 посматранїх) има мањи однос нето годїшњє платє судїјє и просєчнє годїшњє платє од оног кої јє у Србїи нє бї бїо тако узнємирујући када сє нє бї знало да су то: 1 Немачка (са ПГП од 52.464 євра), 1,1 Монако (са ПГП од 43.889 євра), по 1,3 Француска (са ПГП од 34.495 євра) и Холандїја (са ПГП од 62.700 євра), по 1,5 Луксєбург (са ПГП од 63.015 євра) и Словєнїја (са ПГП од 22.300 євра), по 1,6 Аустрїја (са ПГП од 35.072 євра), Белгїја (са ПГП од 41.938 євра) и Фїнска (са ПГП од 43.140 євра), 1,7 Мађарска (са ПГП од 12.901 євра), 1,8 Италїја (са ПГП од 31.233 євра). Очїглєдно јє да јє рєч о знатно богатїјїм државама од Србїјє, због чєга код њїх мањи однос између судїјскє и просєчнє годїшњє зарадє нї у ком случажу нє угрожава добар матєрїјалнї положај њїховїх судїја.

<sup>14</sup> Посматрано у региону, судїјє у Србїи имају другу најнїжу нето плату у односу на 47 држава чланица Савєта Европє, јєр су платє њїховїх колєга: 25.285 євра у Румунїи, 2.491 євра у Бугарској, 20.568 євра у Словєнїи, 17.790 євра у Хрватској, 16.776 євра у Албанији, 16.268 євра у БїХ, 15.534 євра у Мађарској и 12.216 у Црној Гори.

ходе док је, што се и подразумева, због достојанства функције коју обављају и потребе да буду не само непристрасни већ и да одају утисак непристрасности, како би грађани имали право на правично суђење, судијама забрањено да се баве додатним послом<sup>15</sup>. Дакле, сасвим је очигледно да су плате судија у Србији забрањавајуће ниске, што правосуђе чини неатрактивним и за убудуће утиче на слабију селекцију стручног кадра из кога ће се бирати судије које треба да примењују право уједначено, правично и ефикасно.

О томе да у судству Србије (не)ефикасност није главни проблем јасну слику даје и анализа пресуда Европског суда за људска права донетих против Србије у периоду од 2003. године, када је Србија ратификовала Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода закључно са 2022. годином. Подаци о повредама права у предметима из Србије, које су утврђене пресудама Суда у Стразбуру<sup>16</sup> говоре о томе да је, од 244 одлуке које је донео против Србије, Европски суд за људска права у њих 217 утврдио повреду бар једног од права гарантованих Конвенцијом, од којих је повреда права на суђење у разумном року било у 54 предмета (22%). У свим осталим случајевима утврђена је повреда осталих права, између осталих, права на правично суђење у 33 предмета (13,5% од свих донетих одлука), права на правно средство и права на приватан живот и породицу у по 18 предмета, права на слободу у 13 предмета, одсуство ефективне истраге у 10 предмета, права на слободу изражавања и кршење забране нехуманог и понижавајућег поступања у по седам предмета. Највише повређивано право је право на имовину, чи

---

<sup>15</sup> На лошу материјалну ситуацију и проблеме које она последично може да проузрокује указује и Венецијанска комисија у поменутом мишљењима CDL-AD(2022)030 21/22 октобра 2022 (ставови 12–14, 35, 36, 90) и CDL-AD(2022)043 од 19. децембра 2022. године (став 52).

<sup>16</sup> Violations by Article and by State 1959/2022, [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/stats\\_violation\\_1959\\_2022\\_eng](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/stats_violation_1959_2022_eng), приступљено 13. 1. 2024.

ја је повреда констатована у чак 87 предмета (36%), дакле у далеко значајнијем броју него право на суђење у разумном року<sup>17</sup>.

Из изложеног произлази несумњив закључак да је нетачно да је неефикасност један од највећих проблема српског судства. Континуираним истицањем те нетачне тврдње се запостављају остали системски проблеми, чије би решавање унапредило и ефикасност судства.

Тако је занемарен проблем недовољног броја запослених у судству, а нарочито њиховог лошег радноправног статуса и њихових лоших плата, који такав какав је не може бити добра потпора за квалитетан рада судија. Стога је, да би судије могле да се посвете судијском послу и да га раде квалитетно, чиме би и примена права била уједначенија, а предвидивост судских одлука и правна сигурност повећана, неопходно попунити сва непопуњена места у судовима у Србији. И то не само судијска, већ и судијских приправника и помоћника, записничара, референта, и осталог особља.

Питање људских ресурса у правосуђу, дакле и у судству, препознато је као значајно Стратегијом развоја правосуђа за период 2020–2025 у оквиру мера за реализацију посебног циља – *Унапређење ефикасности правосуђа (Усвајање и ефикасна примена Стратегије за уједначавање људским ресурсима у циљу деловорности/оптималности планирања, запошљавања, распоређивања, мотивисања и напредовања у оквиру правосуђа – мера под тачком 4).*

Током 2022. године, од укупно 3.073 судијских места (колики број судија је систематизован), било је попуњено и ефективно је обављало судијску функцију 2.503 судија (старости између 55 и 60 година њих 969, а старијих од 60 година њих 571). То значи да у наредних неколико година у пензију одлази преко 60% са-

<sup>17</sup> То што је у 80 случаја (у 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.

дашњих судија и да ће у том изузетно кратком временском периоду бити потребно изабрати практично исто толико младих судија. Судије се у највећој мери бирају из реда судијских помоћника и, од скора (од 2013. године), свршених полазника Правосудне академије. Број судијских помоћника и приправника у систему одређује се према броју судија и требало би да одговара броју судија, тако да у односу на укупан број судија број судијских помоћника није већи од  $2/3$ , а да број приправника није већи од  $1/3$ . Међутим, у судству има свега око 160 свршених полазника Правосудне академије и 1675 судијских помоћника и само десетак приправника, при чему се подразумева да они сви не могу бити, нити треба да буду, изабрани за судије. То даље значи да у судском систему недостаје најмање 828 (33%) судијских приправника и помоћника (или њих скоро 1.400, ако се има у виду прописани број судија). Тај број је недовољан за селекцију најквалитетнијих и избор судија, нарочито када се има у виду да су за судијски позив неопходни натпросечно образовани и обучени правници.

Занемарена је и чињеница да око трећине запослених у судству (од 10.660 колико је било 2022. године) прима плату приближну минималној, да се у судству запатио рад на одређено време, који се продужава унедоглед, па и дуже од деценију и да се уобичајно волонтерски (неплаћени) рад, и то не само запослених без факултета, већ и свршених правника (судијски приправници), па и оних са положеним правосудним испитом (судијски помоћници). Такви услови рада онемогућавају запослене у судству да планирају свој и живот своје породице и решавају основна екзистенцијална питања, као што је стамбено и доводе до њиховог одласка из судства.

На лош радноправни статус запослених у судству у знатној мери су утицале препоруке Светске банке садржане у Функционалној анализи правосуђа у Србији из 2013. У складу са тим препорукама и прописима који су на основу њих донети, запошљавање у правосуђу је било забрањено, плате смањене, а њихово повећање забрањено дуги низ година.

Турбулентне године током којих је спровођена тзв. реформа а затим отклањане њене штетне последице (период након 2000. године, нарочито 2009/2012, па и касније), одговоран и захтеван посао, прекомерна оптерећеност и лош материјални положај учинило су судство, и правосуђе уопште, неатрактивним за младе особе, укључујући и правнике, коју своју будућност не виде у њему. Због тога у судству већ готово две деценије „тиња” проблем недостатка „подмлатка”. Будући да је извесно да ће у наредних неколико година настати потреба за попуњавањем великог броја упражњених места у судству, нарочито судијских, неопходно је рад у судству учинити привлачним омогућавањем решавања финансијских и стамбених потреба, нарочито младим и квалитетним правницима.

И да нема претње од поменуте „смене генерација” у судству у следећих неколико година, јасно је судије не могу да обављају свој посао одговарајућим квалитетом уколико нема довољног броја запослених у судству, који ће бити способни и спремни за рад и примерено плаћени.

### 2.3. Неравномерна оптерећеност судова

Унапређење ефикасности правосуђа није могуће уколико се не приступи на свеобухватан начин и решавању проблема неравномерне и превелике оптерећености појединих судова, пре свега решавању проблема изузетне оптерећености бројем предмета два основна суда у Београду (Први и Трећи) у поређењу са преосталих 64 основних судова у Србији, као и Вишег суда у Београду у поређењу са преостала 24 виша суда у Србији, нарочито када се има у виду број судија који ради у тим судовима у односу на укупан број судија у преосталим судовима исте врсте и степена.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> О томе више Драгана Бољевић, *Проблеми у судству Србије и квалитет судских одлука*, Друштво судија Србије, Београд 2016, стр. 6–8.

Наиме, у парничним одељењима основних судова у Србији (њих 66) на крају 2022. године остало је нерешено по судији: 21 предмет у Димитровграду, 33 у Мајданпеку, 41 у Мионици, по 51 у судовима у Сенти и Шиду, 59 у Бору, наспрам 408 предмета у Шапцу, 502 у Лесковцу, 588 у Обреновцу, 690 у Пријеполу, 703 у Сремској Митровици и 1.122,50 предмета у Лебану. У истом моменту у Првом основном суду у Београду остало је по 707 предмета по судији (укупно 47.369 предмета у парничној материји), а у Трећем основном суду у Београду чак по 2.344 предмета на сваког од 24 судије у парничној материји (укупно 56.256 предмета у парничној материји).

Забрињавајуће је да је у периоду од свега три године (2019/2022) број предмета у овим судовима повећан за две трећине, при чему се ради о заиста великом броју предмета приспелих у парнична одељења поменута два београдска суда (посматрано у односу на преостала 64 основна суда). Због тога ни повећани број судија у тим одељењима није могао да савлада раст нерешених предмета са 61.106 на крају 2019. године у оба суда до 103.625 на крају 2022. године, упркос томе што су судије 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 (жалбену) материју. У првостепеној парничној материји виших судова остало је просечно по судији по: 2 у Прокупљу, 8 у Чачку и Крушевцу, 9 у Неготину и Пироту, наспрам 159 предмета у Новом Саду, 165 у Крагујевцу, 180 предмета у Смедереву и 314 у Београду. У другостепеној грађанској материји виших судова остало је предмета просечно по судији по: 27 у Панчеву, 46 у Новом Пазару, 87 у Смедереву, 93 у Зајечару наспрам 209 у Ваљеву, 426 у Крагујевцу, 727 у Нишу и чак 3.171 у Београду и 3.987 у Новом Саду.

Гледано у односу на укупан број парничних судија и парничних предмета преосталих на крају 2022. године у свих 66 основних и 25 виших судова у Србији, ситуација је следећа:



На крају 2022. године у 66 основна суда у Србији преостало је 258.769 парничних предмета на 681 судију у парничној материји, од којих 110.435 предмета у три основна суда у Београду (47.369 у Првом, 6.810 у Другом и 56.256 у Трећем основном суду) на 109 парничних судија у тим судовима (67 судија у Првом, 18 у Другом и 24 у Трећем основном суду). Дакле, на крају 2022. године 16% парничних судија у београдским основним судовима (у односу на укупан број парничних судија у 66 основних суда у Србији) задужено је са 43% од укупног броја парничних предмета свих основних суда у Србији (док је 84% судија у преосталим основним судовима у Србији задужено са 57% парничних предмета).

До истог, само још упечатљивијег, закључка о несразмерно великој оптерећености београдских суда и судија говоре подаци да је на крају 2022. године у 25 виша суда у Србији преостало 139.061 парничних предмета (првостепених и жалбених) на 250 парничних судија (у првом и другом степену) у тим судовима, од којих 77.597 предмета на 44 парничне судије Вишег суда у Београду. Дакле, на крају 2022. године мање од 18% парничних судија у београдском вишем суду (у односу на укупан број парничних судија 25 виших суда у Србији) задужено је са 56% од укупног броја парничних предмета свих виших суда у Србији (4.671 или 65,4% у првостепеној и 72.926 или 55,27% у другостепеној материји). Или обратно, 82,4% парничних судија у преостала 24 виша суда у Србији решава 44,20% од свих предмета виших суда у Србији.

Делегација предмета другом суду само је једнократна и краткорочна мера, која суштински не решава проблем континуираног повећаног прилива предмета у поједним судовима, а последично доводи и до досад незабележене оптерећености Врховног суда, у коме је број ревизијских предмета у грађанској материји повећан са 5.657 у 2019. години на невероватних 32.519 у 2023. години.

Као једну од краткорочних мера за решавање проблема несразмерне и превелике оптерећености појединих судова могуће је размотрити тзв. ”аутоматску делегацију”, 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 (за које би решење била потребна измена Закона о уређењу суда).

Изложени подаци јасно указују на то да је неопходно најпре решити акутни проблем превеликог и несразмерног оптерећења појединих великих судова, нарочито београдских, и обезбедити мању и равномернију оптерећеност судова и судија и тако обезбедити предуслов не само за ефикасно решавање спорова у разумном року, већ и за једнак временски приступ правди за све грађане и за унапређење квалитета поступања и одлучивања судија уз уједначено тумачење и примену права. Само све те мере предузете заједно, логично, могу да обезбеде предвидиве судске одлуке и правну сигурност и да ојачају поверење грађана у судство.

#### 2.4. Квалитет закона и других прописа

Закони које судије примењују нису кохерентни нити међусобно усклађени<sup>19</sup>, значајним делом и због тога што се често мењају, и то не само новим законима, већ и аутентичним тумачењима<sup>20</sup> закона. Интезивирана пракса доношења аутентичних

<sup>19</sup> Драгана Бољевић, *Уједначавање судске праксе – између правне сигурности и судијске независности*, Друштво судија Србије, Београд 2015, стр. 22–26.

<sup>20</sup> У одређеним, веома ретким случајевима када у примени којег закона постоји нејасноћа или неусклађеност са другим законом, тако да се то одражава на тумачење закона од стране судија и узрокује недоследну примену права, дешава се да законодавац одлучи да „објасни” разлог законске одредбе коју је прописао. То аутентично тумачење законске одредбе, које врши онај који је и донео закон врши се на исти начин као и када се доноси закон. Једина разлика

тумачења закона, све када би заиста била усмерена на обезбеђење јединствена примена права, није добродошла из више разлога. Пре свега, њоме законодавна власт задира у доношење судских одлука јер намеће тумачење права на одређени начин иако је тумачење права овлашћење и задатак суда, а затим неповољно утиче и на правну сигурност и већ донете судске одлуке. Ово стога што аутентично тумачење важи ретроактивно, од доношења закона. И сама динамика, којом се системски закони мењају на пар година или и чешће,<sup>21</sup> законима који често нису на задовољавајућем номотехничком нивоу, нити међусобно усаглашени, погубно делује на ефикасно и квалитетно суђење, на квалитет и доследност судских одлука, на правну сигурност и тиме на поверење грађана у судство.

Ову појаву коментарисао је у више наврата и Европски суд за људска права у Стразбуру<sup>22</sup> када је констатовао да, *иако измење и дојуне закона моју бијти ограз развоја љравној окружења, љако чесће љромене имају за љоследицу недоследну љравосудну*

---

је што за закон важи да се не примењује повратно (ретроактивно), док се аутентично тумачење примењује ретроактивно, јер није закон, већ само објашњење. Доношењу аутентичних тумачења не прибегава се често зато што се тиме ремети подела власти – законодавац намеће судовима своје тумачење права и тиме „суди” он, а не судови.

Последњих година уочава се нагли пораст аутентичних тумачења закона. За разлику од једанаестогодишњег периода (од 22. јануара 2001. од кад постоји подаци у електронском облику на сајту Народне скупштине до скупштинског сазива од 31. маја 2012. године), током кога је Народна скупштина усвојила само једно аутентично тумачење, почев сазива од 31. маја 2012. до 2020. године, Народна скупштина донела је чак шеснаест аутентичних тумачења.

Више о томе, Драгана Бољевић, *Појшкойавање (нијодаишјавање) љрађана*, <https://www.otvorenavratapravosudja.rs teme/ustavno-pravo/potkopavanje-nipodastavanje-gradana>, приступљено 14. 1. 2024. године.

<sup>21</sup> Примера ради, Закон о парничном поступку донет је 2011. године, да би 2013. Уставни суд у два наврата прогласио неуставним више његових одредаба. Закон је затим битно мењан 2014. године, па онда и 2018, 2020 и 2023. године.

<sup>22</sup> Случајеви Рамади и остали против Албаније (13. 11. 2007), Манушаће Путо против Албаније (31. 7. 2012), Вјасу против Румуније (09. 12. 2009).

праксу и дојриносе ойиштем йомањакању йравне сиурностии (ишйо је само йо себи йовреда Конвенције, позвао релевантну државу да издеине йако честие йромене и да йажљиво размојри све йравне и финансијске йоследице йромена йре нейо ишйо их уведе и упозорио да йрекомерни дрој нових закона и смерница неће йружитии сйварну и делойворну зашйиитиу јер йакову зашйиитиу може да обезбеди само делойворно сйровођење закона.

Посебно неповољан утицај на правну сигурност имају драстичне измене процесних закона. Чак три четвртине судија сматра да честе измене закона имају негативан утицај на квалитет рада судија, док више од две трећине (69,5%) судија испитаника сматра да су закони потпуно или делимично нејасни, односно неусаглашени међусобно и са европским законодавством.<sup>23</sup> Измене процесних закона у виду потискивања начела материјалне истине и „предаје” поступка странкама, довеле су до ситуација да у сличним или истоветним случајевима исход није исти – странка која је умешнија, а то значи у прилици да плати адвокату, вештаке, истражитеље, у бољој је позицији да успе у поступку, независно од тога да ли је суштински у праву; док ће одлуке о правном леку у истоврсним ситуацијама бити различите зависно од навода који су изнети у правном леку.

Све напред изнето јасно указује да је квалитет правде, а не брзина, основно што треба унапредити у правосуђу Србије и да проблем није у неефикасности судова и судија, већ да је проблем у нечему другом – у условима у којима судије раде и њиховој превеликој односно неравномерној оптерећености, као и у неквалитетним и противречним законима које примењују. С тим у вези за похвалу је то што је Стратегијом развоја правосуђа за период 2020–2025, у оквиру посебног циља 4. – *Ефикасност йравосуђа*, препозната потреба да се у једнакој мери унапреди и квалитет суђења.

<sup>23</sup> Друштво судија Србије, *Исйраживање йрофесионалној инйејришетиа судија*, Друштво судија Србије, Београд 2023, стр. 71–72.

За доследну и ефективну примену права требало би обезбедити и одговарајућу континуирану обуку судија<sup>24</sup> и осталих запослених у судству, размотрити мрежу судова (број и подручја), јер постојећа очигледно није у довољној мери одговорила захтеву да се постигне равномерна оптерећеност судова и судија<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> У контексту утицаја процесног закона на уједначено тумачење и примену права и правну сигурност, важно и комплексно питање квалитетне, одговарајуће сталне обуке судија и измене важећег Закона Правосудној академији (у Закон о обуци у правосудју) неће бити разматрано, јер оно заслужује засебан рад.

У складу са Уставним законом за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије (члан 2. став 2), обука запослених у правосудју требало је да буде уређена законом до 9. фебруара 2024. године. Нажалост, рад на том закону није почео и извесно је да дорад неће бити донет.

<sup>25</sup> Почев од 2010. уместо судске мреже са 138 општинских судова, која је функционисала скоро два века без прееликих измена, установљено је 34 основна суда и преко 100 судских јединица, које су некада били општински судови. Нова судска мрежа успостављена је, наводно, ради убрзања поступака, поједификација система, разбијања коруптивне мреже (окривљени, странке, бранилац, полицајац, тужилац, судија) уз поштовање начела случајног судије и равномерног оптерећења свих судова и судија. Било је најављивано да ће предмети бити насумце додељивани сваком судији у основном суду и да ће, не грађани, већ судије путовати до судских јединица, тј. грађана.

Од ових циљева потпуно се одустало у погледу кривичних предмета јер се кривични предмети суде у седиштима основних судова (сви који не живе у седишту суда – путују: судије, радници, браниоци, сведоци, окривљени). У погледу грађанских предмета (парничних, оставинских, ванпарничних) ситуација је различита јер је сваки председник суда био овлашћен да сам организује суђења у судским јединицама на подручју „свог“ суда. Тако у неким судовима „путују“ судије са судским особљем у судске јединице, док у другим, само неке судије раде у судским јединицама (најчешће оне које у тим јединицама и живе).

Тиме је неравномерна оптерећеност судија и судова еномрно увећана и „инсталиран“ неједнак приступ правди, тј. неравноправан положај грађана у остварењу правне заштите (у географском, финансијском и временском смислу).

Ове проблеме покушао је да разреши важећи Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва, Службени гласник РС, број 101/2013 (у примени од 1.1.2014. године), повећањем броја основних судова на 66, са 28 судских јединица. Међутим, проблем неравномерног оптерећења судова, иако донеке смањен, није ни приближно отклоњен.

Осим тога, требало би размотрити и предложити измену надлежности судова, која није мењана недавно донетим Законом о уређењу судова од 9. фебруара 2023. године, јер је то захтевало засебну анализу и додатно време.

Такве законске измене морају бити праћене изменама подзаконских аката: Судског пословника, Оквирних мерила за одређивање броја судија у судовима опште надлежности и посебним судовима, Правилника о мерилима за одређивање потребног броја судског 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.

### **3. Потреба за изменом Закона о парничном поступку**

Стратегијом развоја правосуђа за период 2020–2025, која се делом спроводи кроз ревидирани Акциони план за поглавље 23, констатује се значај који процесни закони имају за грађане и правне субјекте, као учеснике у поступку, јер им омогућавају остварење и заштиту њихових права.

Примена Закона о парничном поступку у периоду нешто дужем од деценије<sup>26</sup> у контексту наведених проблема са којима се судство суочава (непрестано растући број предмета, претежно репетитивних, превелика и неравномерна оптерећеност), који утичу и на неједнако тумачење и примену права од стране судава, указала је на потребу измена самог Закона о парничном поступку (његових одредаба о месној и искључивој надлежности, и осталих којима би се смањила могућност вештачког мултипликовања спорова).

У наставку овог текста биће приказани законски чланови чију измену Друштво судија сматра целисходном и, у оквиру тога, биће изложена садржина предлога измена и дати разлози због који се чини такав предлог.

---

<sup>26</sup> Важећи Закон о парничном поступку (Службени гласник РС, бр. 72/2011, 49/2013 – одлука УС, 74/2013 – одлука УС, 55/2014, 87/2018, 18/2020, 10/2023 – др. закон) донет је 28. септембра 2011. године, а ступио је на снагу 1. фебруара 2012. године.

### 3.1. Измене одредаба ЗПП о месној надлежности судова

#### 3.1.1. 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, одише месно надлежан је суд на чијем се подручју налази седиште њене скупштине.“*

#### **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 Народне скупштине Републике Србије.<sup>27</sup> 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 растећењу појединих, нарочито београдских судова у којима само 16% од свих парничних судија основних судова у Србији решава 43% предмета који се налазе у свим основним судовима, а то

---

<sup>27</sup> Један од разлога велике оптерећености Првог основног суда у Београду лежи у томе што је на његовом подручју седиште Народне скупштине Републике Србије, која је тужена у великом броју судских поступака.



последично смањује и оптерећење Вишег суда у Београду у коме мање од 18% од свих парничних судија виших судова у Србији решава 56% 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 овлашћења, што подразумева просторна ограничења. Приликом измена Закона о парничном поступку требало би проверити да ли је велика оптерећеност судова у Новом Саду последица броја спорова који се воде против аутономне покрајине. На сличан начин треба извршити провере и у другим јединице локалне самоуправе у којима су судови оптерећени, нарочито преосталим апелационим судовима (у Крагујевцу и Нишу) и проценити оправданост да се за њих задржи месна надлежност према седишту скупштине.

### 3.1.2. Надлежност код осигурања – члан 44. став 3. ЗПП

*„Одредбе стл. 1. и 2. овог члана примењиваће се и у поступку прошив организације за осигурање ради накнаде штете прећим лицима на основу прописа о непосредној одговорности организације за осигурање, а одредба стлава 1. овог члана и у поступку о рејресним захтевима по основу накнаде штете прошив рејресних 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 ре-

довна 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).

### 3.1.3. Надлежност у споровима против правног лица – члан 54. ЗПП

*„За суђење у споровима против правног лица које има огранак изван свој седишта, ако спор произлази из правног односа тог огранка, поред суда ошће 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 свој 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.

### 3.1.4. Споразум о месној надлежности – члан 65. став 1. ЗПП

*„Ако законом није ѝройисана искључива месна надлежност ѝ некој суда, сѝранке моју да се сѝоразумеју да им у ѝрвом сѝејену суди суд који није месно надлежан, ѝод условом да је ѝај суд сѝварно 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. Осим тога, најчешће се уговара надлежност према седишту правног лица и тако (пре)оптерећује суд на чијем се подручју налази седиште правног лица.

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.

### 3.2. О пуномоћју – члан 90. ЗПП

*„Сѝранка издаје ѝуномоћје у ѝисаном облику”.*

**Предлог:**

Додати други став члану 90. који гласи:

*Ако њосумња у истинијоси њисменој њуномоћја, суд ће решењем наложијии њуномоћнику да њоднесе оверено њуномоћје. Пројшив овој 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 поновним прописивањем решења која овлашћује суд да наложи достављање овереног пуномоћја за заступање.

### 3.3. О достави

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

*„Писани њоднесци се њодносе искључиво изван рочишија и њо најкасније 15 дана њре дана одржавања рочишија.”*

**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.

### 3.3.2. 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 ирошку странке која је проузвикала 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*

*йоднесе. Ако йодносилац не йосйуи йо овом налоју, суд ће йоднесак одбацији. Изузетно, суд може одредити да се йоднесци и йрилози йрейшу на йрошак сйранке.*

#### Образложење:

Са оптерећењем појединих основних судова од преко 200 предмета по судији (и чак са по 408 предмета по судији у Шапцу, 502 у Лесковцу, 588 у Обреновцу, 690 у Пријепољу, 703 у Сремској Митровици и 1.122 у Лебану), а нарочито имајућу у виду оптерећење у београдским основним судовима у којима је сконцентрисано 43% предмета свих основних судова у Србији, односно са оптерећењем од 707 предмета по судији у Првом основном суду у Београду и по 2.344 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 одредба става 6. члана 101. 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. Предложена законска одредба иначе је била прописана чланом 109. став 5. Закона о парничном поступку („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.

### 3.3.3. Достављање – Члан 135, став 1. ЗПП

*„Ако странка има законског заступника достављање се врши законском заступнику, ако у закону није друкчије 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.

### 3.3.4. „Тачна адреса” – чланови 141. став 2. и 143. став 2. ЗПП

#### **Члан 141. став 2:**

*„Ако се лице коме њимено мора лично да се достави не зашекне тамо где достављање треба да се изврши, под условом да је адреса тачна, достављач ће да остави обавештење да њимено може да се преузме у суду у року од 30 дана од дана њокушаној достављања. У том случају којија њимена се истиче и на оласној шабли суда.”*

#### **Члан 143. став 2.**

*„Ако суд није у могућности да уручи писмено на саопишћеној адреси, по службеној дужности придавиће од надлежној органи, адресу пребивалишта и боравишта странке којој писмено треба лично доставити и извршиће достављање на иако придављеној 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 адреса” 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 поштару 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 дугом 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 странка. 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.

### 3.4. Трошкови поступка – члан 154. ЗПП

*„Суд ће ириликом одлучивања који ће трошкови да се накнаде странци да узме у обзир само оне трошкове који су били ишредни ради вођења иарнице. О иоме који су трошкови били ишредни, као и о износу трошкова, одлучује суд ценећи све околности.*

*Ако је ироисана тарифа за наираге адвоката или за друге трошкове, ови трошкови одмериће се ио иој 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, којима је прописано да:

*Извршни иоверилац који је иодношењем више иредлоја за извршење ирошив истој извршној дужника захтевао одвојено намирење више иоираживања која су се моила намирићи у истом извршном иосиујуку, има ираво на накнаду само оних ирошкова које ди имао да је ради намирења иших иоираживања иоднео само један иредлој за извршење.*

*Одредба сјава 2. овој члана сходно се иримуењује и када је извршни иоверилац иодношењем више иредлоја за извршење иро-*

*ишв истїої извршної дужника захїевао ѿошїуно или делимично намирење ѿлавнице једної ѿошїраживања, камаїе или шрошкова ѿошїуйка.*

Намера законодавца је јасна, а у цитираној одредби Закона о извршењу и обезбеђењу материјализована су начела савесности и поштења, забране злоупотребе права, 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 све чешћа 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. Сагледавање оваквих поступања као да су злоупотреба права могла и изрицање санкције за њега у виду, евентуално, одбачаја тужбе, могло би да угрози приступ суду и стога то не би било упутно. Међутим, 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 2022. године невероватних 103.625 предмета. Из истог разлога, број ревизијских предмета у Врховном суду повећан је са 5.657 у 2019. години на невероватних 32.519 у 2023. години.

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 неколико хиљада динара, а трошкови који се досуђују приликом окончања тих спорова су вишеструко пута виши. На пример, према Тарифи о наградама и накадама трошкова за рад адвоката која се примењивала до средине 2023. године, у спору чија је вредност 500 динара, издаци за пуномоћника из реда адвоката износили су: 9.000 динара састав тужбе и сваког поднеска, 18.000 динара за састав жалбе, 7.500 динара за поступања 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 формулисане 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:

### 3.5. Допунити одредбе о тужби и поступку по тужби

#### 3.5.1. Тужба – 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, вредности предмета спора, као и друге податке које мора имати сваки поднесак (члан 98).*

*Тужилац који има бравитије или пребивалиштије, односно седиштије у иностранству дужан је да у тужби именује пуномоћника за примање писмена. Уколико не значи пуномоћника за примање писмена суд ће тужбу да одбаци.*

*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 постоји по тужби и ако тужилац није навео правни основ тужбеног захтева, а ако је тужилац навео правни основ, суд није везан за њега.”*

#### Одбачај – Члан 294.

*„Суд по прелиминарном 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 нејоштивна.”*

#### 3.5.2. Размотрити могућност ограничења права на подношење тужбе

##### **Предлог:**

Функционисање судова треба да је рационално и сврсисходно – само онда када је поступак пред судом неопходан да би се заштитило какво субјективно право и с тим у вези обезбедио правни поредак. У вези са огромним бројем парница које се суштински воде ради наплате незнатног новчаног потраживања од неколико стотина или хиљада 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 јравни 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 јравни 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. Последишно, 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 јравом користиш не можеш тек другом на штећу 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 располањања странака која су у сувројности са принудним прописима, јавним порешком, јравилима морала и добрим обичајима*”.

Разлог за прописивање овакве одредбе је све чешћа појава подношења тужби у предметима са незнатним износима потраживања, у којима сама вредност судских такси, односно висина таксене обавезе тужиоца, вишеструко превазилази износ спорног потраживања (од неколико стотина или хиљада динара). Ти се спорови воде суштински ради наплате трошкова поступка, при чему је често награда за сваку засебну радњу адвоката већа од вредности предмета спора, јер је 9.000 динара за састав тужбе и образложених поднесака, 18.000 динара за састав жалбе и 13.500 динара за заступање на једном рочишту. Тужиоци у таквим споровима готово без изузетка ангажују пуномоћнике из реда адвоката, 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.

Предложени концепт (незнатно оштећење, забрана злоупотребе права) садржан је и у одредби члана 35. став 3. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, која гласи: „Суд *и*роілашава *нейрихваиљивом сваку и*ојединачну *и*редсїавку *и*однеїу на основу члана 34. ако: а) *смаїра да је и*редсїавка *несїојива са одредбама Конвенције или и*роїокола уз њу, *очиїледно неоснована, или и*редсїавља *злоуиоїреду и*рава на *и*редсїавку; или (б) *смаїра да и*односилац *и*редсїавке *није значајније ошїећен, осим ако и*ошїовање *људских и*рава *усїановљених Конвенцијом и и*роїоколима уз њу *не захїева исїиїивање сушїине и*редсїавке, с *їим да се и*редсїавка *не може одбацїиїи и*о овом основу *уколико случај није и*реїходно с *дужном и*ажњом *размоїрио 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.



3.5.3. Измене одредаба о претходном испитивању тужбе  
– члан 294. став 2. ЗПП

*„Пре доношења решења о одбацавању тужбе из разлога прописаних у ставу 1. овог члана, суд је дужан да одржи рочиште на коме ће тужиоцу омогућити да се изјасни о одбацавању 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 одбацавању 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 одбацавању 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 поступе по налогу, али недостатак не отклоне, али истовремено ангажују адвоката ради приступа на рочиште. Поставља се стога и питање како правилно из тачке 7. довести у везу са чланом 101. тачка 4. и 5. ЗПП.

#### 3.5.4. Недостаци одговора на тужбу – члан 300. ЗПП:

*„Ако одговор на тужбу има недостатаке збој којих се њему не може посвиђати (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 недостатаке збој којих се њему не може посвиђати (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.

#### 3.6. 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 моју до закључења главне расправе да износе нове чињенице и предлажу нове доказе, ако је то иодиредно ради уи-врђивања чињеница које су иосиале сиорне након одређивања временској оквира.”*

Ранији став 2. члана 314. ЗПП постао би став трећи и гласио би:  
*„Суд не узима у обзир чињенице и доказе који су изнеиши, од-носно иредложени суиорино сиаву 1 и 2. овој 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.

## **3.7. Измене одредаба о писаној изради пресуде**

### **– члан 354. ЗПП**

*„Пресуда мора да се иисано изради у року од осам дана од дана објављивања. У сложенијим иредметшима суд може да одложи иисану израду иресуде за још 15 дана (сиав 1).*

*Изворник иресуде иодииисује иредседник већа (сиав 2).*

*Странкама се досиавља оверен иреиис иресуде са уиуиисиавом о ираву на изјављивање иравној лека ироиив иресуде (сиав 3).*

*Суд је дужан да оиширеми оверени иреиис иресуде наредној дана од дана исиека рока из сиава 1. овој члана (сиав 4)”.*

3.7.1. 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 изјавити 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”*

3.7.2. Допуна члана 354. ЗПП новим ставом

**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 испише 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 довољног броја судијских помоћника, правника, записничара и дактилографа, што додатно отежава рад судије и поштовање прописаних рокова.

Осим тога, рачунање нерадних дана и дана у којима судија не ради у рок за израду одлуке често доводи до тога да се, због не-

могућности 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 још увек важећим 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 и по: 408 предмета у Шапцу, 502 у Лесковцу, 588 у Обреновцу, 690 у Пријепољу, 703 у Сремској Митровици, 1.122 предмета у Лебану, 707 предмета по судији у Првом основном суду у Београду и чак 2.344 предмета у Трећем основном суду у Београду, или кад у вишем суду има по жалби: 209 у Ваљеву, 426 у Крагујевцу, 727 у у Нишу, 3.171 у Београду и чак 3.987 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 била је, до доношења Закона о судијама у фебруару 2023. године, прописана као основ за покретање дисциплинских поступака. То је претстављало сталну претњу, па се у међувремену уобичајно начин рада који је неретко давао предност брзини израде судске одлуке, уместо квалитету, при чему се губило из вида и да је право на образложену судску одлуку такође елемент права на правично суђење у разумном року. Такви рокови су сваког чинили „рањивим”, подобним да у одређеним условима буде лоше вреднован или дисциплински процесуиран и стварали су забринутост која се одражава на његову независност, која се код

судија задржала упркос томе што рокови више нису основ за дисциплинску одговорност.

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 изградити и отпремити из суда, аналогна је одредби члана 427. став 2. Закона о кривичном поступку. 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, судски и друштвени систем стабилнији и када за непоштовање рока није следила опасност за судију у виду могућег покретања дисциплинског поступка. 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 суда. У таквој ситуацији, када постоји правна празника 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, заједно са Високим саветом судства, доноси Судски пословник којим се *иpойисује унутрашње уређење и рад судова*, дакле не и рад судија. То је и логично, јер би свако другачије поступање 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 судства засад 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 судије. 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).

Дакле, јасно је да нереално кратке рокове за израду пресуде, у условима највећег досад преоптерећења у судовима Србије, не би могао да испоштује без изузетка ниједан судија и да би тиме сваки судија у Србији, према важећим правилима о вредновању, могао да буде лоше вреднован. 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 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)



### 3.7.3. 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 чије је радње настало оштраживање, 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 надлежних 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.

### 3.8. Проширење овлашћења првостепеног суда

#### – члан 359. ЗПП

„Пресуда која више не може да се подија жалбом оштраје правноснажна.

Суд током целокупног поступка по службеној дужности иази 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 оштраживању које је тужени истикао приговором ради предијања, одлука о истисојању или неистисојању овог оштраживања оштраје 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 одбаци тужбу и утврди да је пресуда без дејства, а ако је на пресуду изјављена жалба, суд ће да донесе решење којим ће да одбаци тужбу, утврди да је пресуда без дејства и да одбаци жалбу.”*

Постојећи став 3. постао би став 4.

### **Образложење:**

Услед великог оптерећења судова, поготово у одређеним типским парницама, 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

### 3.9. Поступак пред другостепеним судом – члан 383. став 4. ЗПП

„Друїосїейени суд ће да закаже расїраву и одлучи о жалби и захїевима сїранака кад је у истїој њарници ѡрвосїейена ѡресуда већ једанїуї била укинута, а ѡобијана ѡресуда се заснива на ѡїрешно и неїоїїуном уїврђеном чињеничном сїању или су у ѡосїуїку ѡред ѡрвосїейеним судом учињене биїне ѡвредне одредаба ѡарничної ѡосїуїка, осим ако се ѡобија ѡресуда на основу ѡризнања, ѡресуда збої одрицања, ѡресуда збої ѡроушїања, ѡресуда збої изостанка, као и ѡресуда донета без одржавања главне расїраве, односно ако се ради о ѡресуди у сїору мале вредносїи”.

#### 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 ѡарница у ѡосїуїку о сїоровима мале вредносїи може да се ѡобија само збої биїне ѡвредне одредаба ѡарничної ѡосїуїка из члана 374. сїав 2. ової закона и збої ѡїрешне ѡримене маїеријалної ѡрава.
- 2) Поводом жалбе у ѡосїуїку о сїоровима мале вредносїи не ѡримењују се одредбе члана 392. ової закона.

- 3) *Против првостепене пресуде, односно решења из став 1. овог члана странке моју 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 изношцу 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 првом пресуђењу) или би морала да буде отворена расправа пред другостепеним судом (да није реч о спору мале вредности).

На пример, 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”.

### 3.10. Жалба против решења – члан 402. ЗПП

*„У њосџуџку њо жалби њроџив решења сходно се њрџмењују одредбе овој закона које се односе на жалбу њроџив њресуде, осим одредбе члана 383. сџав 4. овој закона, уколико овим законом није друџачије њроџисано.“*

#### **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 друџосџеџени суд (ће) да закаже расџраву и одлучи о жалби и захџевима сџранака кад је у исџој њарници њрвосџеџена њресуда већ једанџуџ била укинуџа, а њодијана њресуда се заснива на њоџрешно и неџоџџуном уџврђеном чињеничном сџању или су у њосџуџку њред њрвосџеџеним судом учињене биџне њовреде одредаба њарничној њосџуџка, осим ако се њодија њресуда на основу њризнања, њресуда здој одрицања, њресуда здој њроџуџшања, њресуда здој изосџанка, као и њресуда донеша без одржавања џавне расџраве, односно ако се ради о њресуди у сџору мале вредносџи.*

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 њрвосџеџена њресуда већ једанџуџ била укинуџа, друџосџеџени*

*суд не може да укине пресуду и ујући предмет првостепененом суду на ионовно 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 доносе 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 неуклађености 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 ефикасношћу) 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.

### 3.11. Поступање по недозвољеном предлогу за понављање поступка – члана 430. став 1. ЗПП

*„Неблаговремене (члан 428), нейошйуне (члан 429. став 2) или недозвољене (члан 85. став 6. и члан 428) йредлоје за йонављање йосйуйка одбацйће решењем йрвосйейени суд без одржавања рочийшйа.”*

#### **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.

### **3.12. Измене одредаба у споровима мале вредности**

#### **3.12.1. 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 њихово изражавање у новцу које не прелази динарску претходну вредност 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 поступку, чија је примена започета неуобичајено, чини се и противуставно – даном доношења 29.12.2009. године, цензус за поступак у 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, 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 се може изјавити жалба (само у случају апсолутно битне повреде одредаба парничног поступка из члана 374. став 2. Закона о парничном поступку и због погрешне примене материјалног права).

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) онда се седмоструко већи износ од 352.730 динара, колико износи динарска противредност 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.

### 3.13. Достављање тужбе на одговор у изузетним случајевима – члан 472. ЗПП

*„У њосџуџу о сџоровима мале вредносџи не досџавља се џужба џуженом на одџвор.*

*Уз џозив за џавну расџраву џуженом ће да се досџави џужба.*

*У овим џарницама не заказује се и не одржава се џриџремно рочишџе.”*

#### **Предлог:**

Додати став четврти, који би гласио:

*Изузетно од сџава 1. и 2. овоџ члана, суд у џоку џриџремања џавне расџраве може, џре заказивања рочишџа, досџавиџи џужду џуженом и заџражиџи да џужени џоднесе суду одџвор на џужду и изјасни се да ли џризнаје или осџорава исџакнуџи џуждени захџев и да исџакне џроцесне џриџворе. Ако џужени осџорава џуждени захџев, одџвор на џужду мора да садржи и чињенице на којима џужени заснива своје наводе и доказе којима се уџврђују џе чињенице. Суд је дужан да уџозори џуженоџ на џослеџица џроџушџања досџављања одџвора на џужду (члан 350. сџав 1. џачка 1), на обавезу одређивања џуномоћника за џримање џисмена (члан 298. сџав 3), као и на дужносџ оба-вешџавања суд о џромени 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 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.

Уколико 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.

### **3.14. Случајеви у којима је могуће изјавити жалбу – члан 478. став 1. ЗПП**

*„У посудику о споровима мале вредности дозвољена је посебна жалба само против решења којим се окончава посуда.“*

*Остала решења против којих је по овом закону дозвољена посебна жалба могу се подијавити само жалбом против одлуке којом се посуда окончава.*

*Решења из сīава 2. ової члана не досīављају се сīранкама, већ се објављују на рочишћу и уносе у писани сасīав одлуке”.*

### **Предлог:**

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

*У њосћуику о сīоровима мале вредносћи дозвољена је њоседна жалба само њрошћив решења којим се њосћуиак окончава, њрекида или насīавља, као и њрошћив решења којим се суд оīлашава 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 различито 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.

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

### 4.1. Размишљања о „судској пракси“ као извору права у Србији

Начело јединства правног поретка из члана 194. став 1. Устава налаже да и предстојеће измене Закона о парничном поступку буду учињене у складу са одредбама Устава, према коме је: *Судија (је) независан и суди на основу Устава, појављених међународних уговора, закона, ојачаних међународних прописа међународног права и других ојачаних аката., донетих у складу са законом. Забрањен је сваки непримерен утицај на судију у вршењу судијске функције* (члан 144). Дакле, судска пракса није извор права у Србији, као ни у другим државама које, као и Србија, припадају европском континенталном систему права.

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. 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

практике”, 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 конкретне случаја. Све би то погубно утицало на правичност суђења и даље подрило поверење грађана у судство, без чега нема владавине права.

Подривајући ефекат по унутрашњу независност судства, до кога би могло доћи прописивањем обавезности „судске праксе”, уочила је и Венецијанска комисија која о томе детаљно говори у Извештају о независности судства CDL-AD(2010)004 од 16. 3. 2010. године: 68. *Питање унутрашње независности унутар судства иривукло је мање јаке у међународним документима од иишања спољашње независности. Не делује, међушим, мање важно. 73. Судска независност није само независност судства у односу са осталим њранама власи, већ има и свој ’иниерни’ аспекти. Сваки судија, иде тог да му је место у судском систему, врши исто овлашћење да суди. При иресеђивању, судија би, ирема томе, иредало да буде независан и у односу са другим судијама и, иакође, у односу на иредседника суда или друге (на иример, айелационе или више) судове. У ствари, све је више и више дискусија о ’унутрашњој’ независности судства. Најбољу заштитиша судске независности, и ’унутрашње’ и ’спољашње’ може осигураи Високи савет судства, као што је и иреизвестни у илавним међународним документима о иојму судске независности.” (CDL (2007)003 иод 61). Да сумирамо, Венецијанска комисија иодвлачи да иринцип унутрашње судијске независности значи да је независност свакој иојединачној судије у несаипасности са односом иоичињености судија у својој активности доношења судских одлука.”*

О могућности увођења система „наметнутог тумачења права” у Србији Венецијанска комисија се доследно, и негативно,

изјашњавала чак четири пута у последњих двадесетак година. Најпре су у свом Мишљењу од 24.06.2002 експерти *Natalie Fricero*, професор Правног факултета у Ници и *Giacomo Oberto*, судија у Торину, навели да се снажно противе систему наметнутог тумачења права. Затим је 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: „Требало би прецизирајти да Врховни касациони суд утврђује јравне сјавове само у оквиру конкретної случаја; иначе би ово представљало кршење начела поделе власји, будући да суд не може донети ниједну одлуку ван своје надлежностји.” (став 109). У Мишљењу број 202/2012 О нацрту амандмана на законе о судству Републике Србије CDL-AD(2013)005, од 11. 3. 2013. године, у ставовима 103. до 108. Венецијанска комисија коментарише измену члана 31. Закона о уређењу судова која прописује да Врховни касациони суд даје мишљење о нацртима закона и других пројиса којима се уређују ијијања од значаја за јравосудну јрану власји, наводећи да јој је објашњено да је ово задужење уведено ради јједначавања судске јраксе, обзиром на велики број јредмета који се јред Евројским судом за људска јрава налазе по основу начела о јједнакој достјуйностји јравди. Речено је да су ова законска решења обавезна само за судије Врховної касационної суда (а не и за судове нижеј раниа). Додатјно, на ово јреба јледајти као на јтумачење закона, а не као на инсјрукцију. 105. У сваком случају, Венецијанска комисија се нејатјивно изразила о овој методу, зајто ијто она овлашћује Врховни касациони суд да „доноси” начелне одлуке, ијто може да доведе до сукоба код поделе власји. 106. Није јасно да ли Врховни касациони суд утврђује начелне јравне сјавове изван одређених јредмета или док сјроводи своје надлежностји у својсјву касационної суда. У јрвом случају, овај јрисјуй ће се сукобити са начелом о независностји судсјва. Арјументј да се „начелни јравни сјавови” доносе ради исјрављања најчешјих јрешака до којих долази у оквиру јравної сисјема, а које из некој разлоја не достјевају до највишеј суда, не делује исјравно. Он јта-

кође не успева да објасни зашто је ње прешке немогуће исправити у жалбеном или касационом поступку.

Коначно, у Мишљењу број 921/2018 о Нацрту амандмана на уставне одредбе које се тичу правосуђа CDL-AD(2018)011 од 25. јуна 2018. године, на више страна Венцијанска комисија, између осталог, изражава:

29. Гаранције уједначене примене права морају бити најљубиљивије развојене. Ово је њихово значење, пошто се тиче унутрашње независности судија. Венецијанска комисија, у свом Извештају о независности судства (ставови 71–72) истиче следеће: „Судска независност није само независност судства у односу на остале органе власти, већ има и свој ’унутрашњи’ аспект. Сваки судија, без обзира на његово место у судском систему, врши исто овлашћење да суди. При пресуђивању, судија би, према томе, требало да буде независан и у односу према другим судијама и, такође, у односу на председника свој суда или друге (на пример, апелационе или више) судове.” Штавише, будући развој права садржан у судским одлукама не би требало да буде угрожен неправедно крућим правилима.

30. Многе државе се боре са овом проблематиком. Уједначена примена права и усавишенија судске одлуке се гарантују на различите начине, у зависности од врсте правног система односно земље. У земљама англосаксонског правног система ово се, у великој мери, чини правилом прецедента. То значи, на пример, да у Уједињеном Краљевству одлуке које донесу Врховни суд и Апелациони суд постају прецеденти које сви судови морају да поштују у будућим случајевима. У земљама континенталној или цивилних правних система, закони су основни извор права и овлашћење судије да га тумаче је више ограничено. У оба система, међутим, уколико законодавац није задовољан тумачењем закона од страна судова, може у том смислу променити закон.

31. Такође, требало би приметити да је Европски суд за људска права (ЕСЉП) заузео став да су међусобно неусавишене суд-



ске одлуке или пресуде особина својствена судским системима „који су засновани на мрежи судећих и жалбених судова са надлежношћу на њиховим подручјима” Неусаглашене одлуке донете у последњој инстанцијовређују захтеве правичног суђења, по ЕСЉП, када је кумулативно испуњено неколико услова, а то су: дубоке и дугогодишње разлике у примени права од стране домаћих судова; када домаће право не обезбеђује механизме и правне лекове којима жалбе или ревизије којима се превазилази ова неусаглашеност или, уколико такви механизми постоје, а нису достижни или нису делотворни.

32. У погледу принципа правне сигурности и усаглашености судских одлука, ЕСЉП је утврдио да горе наведени принципи којима се ошклања неусаглашеност „обезбеђује, између осталих, одређену стабилност правних ситуација и доприноси поверењу јавности у судове.” Међутим, наставља и наводи да уколико ујорно постоје неусаглашене одлуке, то може да створи „стање правне несигурности које би вероватно смањило поверење јавности у судски систем, при чему је јасно да је то поверење једна од основних компоненти државе засноване на владавини права”

33. ЦЦЈЕ, у свом Мишљењу број 10 истиче да „Без обзира да ли се прецеденти смањирају извором права или не, да ли су обавезујући или не, позивање на прелиходне одлуке је снажан инструмент за судије како у државама англисаксонској, тако и континенталној права.” Стога, узимање судских одлука у разматрање при доношењу одлука јесте корисно и важно. Осим тога, ЦЦЈЕ је јасно нагласило у свом Мишљењу број 20(2017) да „иако би судије у примени требало да примењују право доследно и усаглашено, од кључној је значаја да када суд одлучи да одступи од дошатаких судских одлука, да то изричито да најомене у својој одлуци. У образложењу одлуке би требало да, са једне стране, буде изричито назначено да је судија знао за раније донете другачије судске одлуке које се тичу конкретне случаја, а са друге стране, да детаљно објасни из којих разлога ранији став сада није применљив. Тек тада је могуће да се утврди да ли је одступање

свесно (да ли је судија свесно одступио од правног става из ранијих судских одлука у покушају да га промени) или је суд занемарио или једностранно није био свестан става из ранијих судских одлука. Само на овакав начин се може достићи истински развој права. Непоштовање оваквих захтева се може смањити произвољним и повређује право појединца на правично суђење.”

34. У складу са европским стандардима, важно је да се усаглашених судских одлука постигне уједначење одлука судова више инстанце који успостављају усклађену и доследну примену права, а не кроз начелне правне ставове или закључке (генерал директиве о процедурама) које виши судови издају нижим. Као што је Венецијанска комисија истакла у свом прелиминарном мишљењу, „Пошреду за усаглашавање судских одлука би у принципима требало решити жалбом процедуром која би могла бде организована и тако да решава проблеме који се уобичајено, једино или најчешће дешавају у различитим случајевима спорова мале вредности.”

35. У сваком случају, важна је доследност судских одлука до мањих судова а начини на који се то ради могу се разликовати, али је сарадња између судова у овом процесу кључна и веома делотворна уколико одговарајући начин који то омогућава. Иако није поменуто у Нацрту амандмана, делегација Венецијанске комисије, која је посетила Београд, открила је да је било говора о стварању „сертификационе комисије” која би испитивала уједначавање судских одлука, у систему који није јасан. Венецијанска комисија има снажне резерве у погледу било каквог ишла изван судства које би имало овакве задатке. Међутим, Венецијанска комисија је мишљења да би бољи избор био доследност и размена судских одлука између, на пример, одељења судске праксе у судовима последње инстанце (која се може успоставити и у нижим судовима).

На још свеобухватнији, а суштински исти, начин о овом питању се изјаснило Консултативно веће европских судија Савета Европе у Мишљењу број 20(2017) О улози судова у вези са ује-

дначеном примениом 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 права. 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.

#### 4.2. Значење појма „судска пракса”

Када се размишља о теми уједначене примене права, тј. „узимање у обзир судске праксе”, неопходно је поћи од значења кованнице „судска пракса” која се код нас, па и у Закону о парничном поступку,<sup>28</sup> неосновано одомаћила некритичким преузи-

<sup>28</sup> Уједначавање судске праксе је један од законом прописаних разлога из члана 404. Закона о парничном поступку за подношење правног лека (уведеног важећим законом од 2011. године) – посебне ревизије.

мањем тог појма из из англосаксонског права и коришћењем превода 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 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 *deduktivno*, 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.

Пре свега, један од узрока је 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).

Већ је поменуто да 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 навода правног лека у погледу повреда поступка о којима не води рачуна по службеној дужности или стављеног предлога, доносиће различите одлуке (потврђујуће или укидајуће) у истоверним ситуацијама.

Међутим, неуједначено тумачење права од стране судова у сличним ситуацијама не дешава се само у Србији, 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.

Конечно, сваки пропис који примењује приликом процеса одлучивања, судија тумачи у већој или мањој мери. Тумачење је нужно када су одредбе правних аката непотпуне, нејасне, недоследне или неусуглашене с другим прописима. Иако образова-

ни 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.

ЕСЉП, у одлуци Вучковић и други против Србије (представка 17153/11 од 28. 8. 2012. године став 54) и од 25. 3. 2014. године (одлука Великог већа) којом се констатује правноснажност у погледу недопуштености представке због недоследне судске праксе (пара. 89) констатује да је:

1. *Постојање сувројних судских одлука стилна је карактеристика њравних система који се заснивају на мрежи судећих и жалбених судова, са надлежношћу на одређеној територији. Такве разлике могу се јавити у оквиру истој суда. Ово се само по себи не може смањити сувројним 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 њриликом оцене да ли су сувројне одлуке различитих домаћих судова, који су одлучивали у њоследњој инстанци, у сајласности са њравом на њравично суђење њрема члану 6. став 1. Конвенције, састоји се:*
  - *у установавању да ли постоје „дубоке и дуготрајне разлике” у судској њпракси домаћих судова,*
  - *да ли домаће њраво њредвиђа механизам за њревазилажење ових разлика,*
  - *да ли се њтај механизам њримује и*
  - *какав је ефект ње њрмене (видети Йордан Йорданов и други њрошив Бујарске, број 23530/02, став 49-50, 2. јул 2009; видећи њакође Beian protiv Rumunije (број 1), број 30658/05, став 3440; Ștefan i Ștef protiv Rumunije, др. 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 Ђорђем Ђејксџу, сџав 31; и *Ştefănică i drugi protiv Rumunije*, број 38155/02, сџав 3, 2. новембар 2010) – 54. (iii).
3. Оваква процена се џакође мора заснивати и на начелу џравне сџурносџи. То начело јемчи сџабилносџи у џравним сџџуацијама и доџриноси џоверењу јавносџи у судове.
  4. Међуџим, ови захџеви не џроизводе сџечено џраво на доследносџи судске џраксе, будући да џен развој, сам џо себи, није у суџројносџи са ваљаним сџровођењем џравде. Реч је о џо-ме да би џројусџи у одржавању динамичној и развојној џрџсџуџа, могао довести до омеџања реформе или најреџка (џравосудној сџџема).
  5. Судске одлуке и џракса, дакле, не џреба да буду окамењене. Право, у мери у којој је џо моуђе, усмерава и обликује друшџивене односе и џраџи их, и ако је џримено, доџриноси џиховом развоју. Судџе, које џримењују џраво, имају обавезу да џо чине ваљано, да џриликом џримене џраво џумаче на динамичан и развојни начин”.

Важно је разумети да се уједначено тумачења права („судске праксе”) не намеће, пошто би то угрозило унутрашњу судџјску независност, већ се прихвата, као и да је успостављање уједначеног и доследног тумачења права („судске праксе”) процес за који су одговорне не само судџе, 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 судџе 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 судџјских помоћника и другог особља, да буду задужене разумним бројем предмета, као и да да буду при-

ближно 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 аргуменују 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.

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 (англосаксонском – 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 Србије, 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.

#### **4.3. Закон о парничном поступку и јединствена примена права**

Током рада на измени Закона о парничном поступку 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 ве-



родостојне 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.

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

Оно чиме би се могло утицати на смањење масовних (типских) поступака било би поновно прописивање 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 ор-

гану 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 уреди 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).

Имајући све изложено у виду, јасно је да је проблем са репезитивним тужбама и превеликим оптерећењем појединих великих судова, нарочито београдских, системски проблем који на системски начин и треба решавати, и то комбинацијом више мера. У том смислу је овим документом понуђено више различитих мер, али и процесних законских решења. Несумњиво је да је могуће сагледати и друга решења. Због тога је потребно, током обновљеног рада на измени Закона о парничном поступку или писања новог, о томе отворити широку стручну дебату и у њу позвати правне стручњаке, судије и сваког ко би јој могао допринети да изнесе своја виђења и предлоге и оне прихватљиве и унети у закон.



