

SUDSKI POSTUPCI

1,14

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Pristupiti dodatnoj obuci i specijalizaciji sudija;	2012		√	
Omogućiti olakšan pristup spisima predmeta od strane stranaka u postupku i njihovih punomoćnika;	2023			√
Potrebno je da se unapredi i stvori ravnomeran sistem dodele predmeta među sudovima i sudijama;	2011			√
Doneti nove izmene i dopune Zakona o parničnom postupku kako bi se uvela fleksibilnost vremenskog okvira i rokova za određene parnične radnje;	2011			√
Institute koji omogućavaju odugovlačenje postupka, kao što su odlaganje i vraćanje u pređašnje stanje, treba restriktivno tumačiti i primenjivati;	2016			√
Pronaći i zauzeti jedinstven stav povodom slučajeva iz člana 204 Zakona o parničnom postupku;	2023			√
Otkloniti ograničenje žalbenih razloga u sporu male vrednosti, odnosno izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku omogućiti da se i u ovoj vrsti sporova može izjaviti žalba i zbog pogrešnog ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, kao i u redovnoj vrsti postupaka.	2023			√

STANJE

Promena Ustava Republike Srbije sprovedena na ustavnom referendumu 2022. godine predstavlja korak napred u reformi pravosuđa u Republici Srbiji. Ove promene imaju za cilj suzbijanje politizacije pravosuđa i predstavljaju važan napredak. Ipak, zakonski okviri za vođenje sudskih postupaka nisu značajno promenjeni, niti su izvršene važnije zakonodavne reforme koje bi imale veći uticaj na sudske postupke u Republici Srbiji.

Promene Ustava sprovedene su kroz donošenje novog seta zakona u oblasti sudstva – Zakon o uređenju sudova, Zakon o sudijama, Zakon o Visokom savetu sudstva, kao i javnog tužilaštva – Zakon o Javnom tužilaštvu i Zakon o Visokom savetu tužilaštva.

Najvažnija promena u proceduri izbora sudija jeste isključenje učestvovanja Narodne skupštine. Sada je Visoki savet sudstva zadužen za vođenje postupka izbora i imenovanje svih sudija, uključujući i one koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju. U pogledu opštih i posebnih uslova za izbor sudija, nisu se desile značajnije izmene.

Novi Zakon o sudijama počeo je da se primenjuje danom

konstituisanja Visokog saveta sudstva, odnosno 10. maja 2023. godine. Početkom primene ovog zakona prestali su da važe član 10 stav 3 i član 383 stav 7 Zakona o parničnom postupku ("Sl. glasnik RS", br. 72/2011, 49/2013 - odluka US, 74/2013 - odluka US, 55/2014, 87/2018, 18/2020 i 10/2023 - dr. zakon), kao i član 16 Zakona o izvršenju i obezbeđenju ("Sl. glasnik RS", br. 106/2015, 106/2016 - autentično tumačenje, 113/2017 - autentično tumačenje, 54/2019, 9/2020 - autentično tumačenje i 10/2023 - dr. zakon). Spomenuti članovi zakona se odnose na disciplinsku odgovornost sudija u slučaju prekoračenja vremenskog okvira postupka. Razlog za navedeno jeste okolnost da disciplinska odgovornost sudija sada može biti propisana isključivo Zakonom o sudijama.

Spoljašnje uređenje i nadležnost sudova skoro su neizmenjeni, uz promenu naziva Vrhovnog kasacionog suda u Vrhovni sud. Broj sudova utvrđen Zakonom o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštva („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 101/2013) od 1. januara 2014. godine ostao je nepromenjen, pa tako osnovnih sudova ima 66, prekršajnih sudova 44, viših sudova 25, privrednih sudova 16 i apelacionih sudova četiri.

Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku

(„Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 40/2015 i 92/2023), koji je stupio na snagu 1. januara 2016. godine se sve više primenjuje u praksi, imajući u vidu činjenicu da su sudovi i dalje opterećeni velikim brojem sudskih predmeta (što je postalo već hronični problem pravosuđa).

U februaru 2021. godine, donet je Jedinствeni program rešavanja starih predmeta u Republici Srbiji za period 2021-2025. godine koji za cilj ima smanjenje ukupnog broja nerešenih predmeta u sudovima. U pogledu statistike za 2024. godinu, godišnji izveštaj o radu sudova pokazuje da su osnovni sudovi u Republici Srbiji na kraju izveštajnog perioda i dalje imali visok broj nerešenih predmeta, preciznije 276.599. Ukupan broj nerešenih predmeta u svim sudovima u zemlji iznosio je 1.042.252. Ovaj podatak ukazuje na evidentnu preopterećenost sudova koja ima nesporno negativan uticaj na efikasnost pravosuđa uprkos tome što je broj nerešenih predmeta niži nego prethodne godine.

Radna grupa za izmene Zakona o parničnom postupku je 2021. godine predstavila nacrt novog zakona. Ipak, kritike određenog dela opšte, ali i stručne javnosti u vezi s određenim predloženim zakonskim rešenjima su dovele do toga da se nacrt vrati na doradu od strane Radne grupe čiji rad je još uvek u toku.

Neposredno pred objavljivanje ovog izdanja Bele knjige, usvojen je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudskim taksama.

Najvažnije izmene Zakona o sudskim taksama su: (i) produženje roka zastarelosti naplate takse sa tri na pet godina, (ii) utvrđivanje vrednosti predmeta spora, koja će se obračunavati na dan nastanka taksene obaveze, a ne na dan podnošenja tužbe, (iii) taksena obaveza za tužbu nastaje danom zaključenja pripremnog ročišta ili prvog ročišta za glavnu raspravu, ako postupak nije okončan pre održavanja ročišta posredovanjem, mirnim rešavanjem radnog spora, sudskim poravnanjem, priznanjem tužbenog zahteva ili odricanjem od tužbenog zahteva, a za odgovor na tužbu nastaje, za svaku stranku srazmerno uspehu u sporu, danom dostavljanja pravosnažne odluke kojom se postupak okončava, (iv) povećanje iznosa taksi u izvršnim i parničnim postupcima, (v) mogućnost plaćanja sudskih taksi u šest mesečnih rata, (vi) kraći rokovi za plaćanje sudskih taksi, (vii) način raspodele naplaćenih taksi, (viii) minimalne vrednosti za razne vrste sporova u zavisnosti od prirode spora, i

(ix) povećanje iznosa tarifa za overu rukopisa, potpisa i prevoda kod javnog beležnika, kao i taksi koje nastaju u postupku izvršenja.

Takođe, dana 5. jula 2025. godine stupila je na snagu Odluka o izmeni Tarife o nagradama i naknadama troškova za rad advokata kojom je izmenjen član 15. Tarife o nagradama i naknadama troškova za rad advokata („Službeni glasnik RS“, broj 43/23) i vrednost jednog poena sada iznosi 50 dinara (ranija vrednost jednog poena je bila 45 dinara).

Kada je reč o Zakonu o javnom tužilaštvu, najznačajnija novina je ukidanje monokratskog uređenja javnog tužilaštva. Sada se Vrhovni javni tužilac, glavni javni tužilac i javni tužilac nalaze u hijerarhijskom odnosu. Glavni javni tužilac odgovara za rad javnog tužilaštva i za svoj rad odgovara Vrhovnom javnom i neposredno višem glavnom tužiocu. Republičko javno tužilaštvo je promenilo naziv u Vrhovno državno tužilaštvo, a Državno veće tužilaca u Visoki savet tužilaca.

Rešavanje sporova

Iako su mnoga rešenja Zakona o parničnom postupku naišla na pozitivnu reakciju pravosudnih organa i stranaka, kao što je na primer pozivanje ili obaveštavanje stranaka i suda putem elektronske pošte, korišćenje audio i video opreme ili stenograma na suđenjima, ista nisu zaživela u praksi.

Sa druge strane, iako Zakon o parničnom postupku predviđa obavezno određivanje vremenskog okvira u kome treba da se održi glavna rasprava, u praksi se često dešava da sudije ili ne poštuju utvrđeni vremenski okvir ili odrede neopravdano dugačak okvir za odlučivanje. Navedeno naročito dolazi do izražaja usled sve učestalije primene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.

Dodatno, postoji izazov neravnomerne opterećenosti sudova i sudija u Republici Srbiji, gde se приметно veći broj predmeta rešava u sudovima u Beogradu. Koncentracija velikog broja predmeta u određenim sudovima može dovesti do preopterećenosti sudija i produženja vremenskih okvira za rešavanje predmeta.

POBOLJŠANJA

U svim sudovima na teritoriji Republike Srbije sada je dostupna elektronska provera statusa predmeta koji se vodi pred njihovim sudom čime je znatno olakšano informisanje

o dešavanjima u konkretnom predmetu. Podaci o predmetima se redovno ažuriraju, pa je moguće pravovremeno se informisati o statusu predmeta. Isto tako, na internet stranici Portal sudova Srbije moguće je pratiti tok predmeta pred javnim izvršiteljem.

Usklađenost broja sudija sa obimom i strukturom njihovog radnog opterećenja

Vlada Republike Srbije usvojila je Strategiju ljudskih resursa u pravosuđu za period 2022-2026 („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 133/2022). Neki od problema koje navedena strategija nastoji da reši jesu nepotrebno dugo trajanje sudskih postupaka usled nedostatka kadrova, kao i ustanovljenje sistema vrednovanja sudija koji, trenutno, ne poznaje povezanost ujednačenog opterećenja sudija u odnosu na složenost predmeta, stvaran utrošak vremena za rešavanje predmeta u zavisnosti od njihove složenosti i dodatna stručna usavršavanja i obuke.

Rešavanje sporova

Zakon o parničnom postupku je poslednji put značajnije menjan 2014. godine kojom prilikom su uvedena značajna poboljšanja kao što je proširenje mogućnosti izjavljivanja revizije kao vanrednog pravnog leka, kako uvođenjem novih situacija kada je revizija uvek dozvoljena, tako i snižavanjem imovinskog cenzusa na 40.000 evra, odnosno na 100.000 evra kada je reč o sporovima u privredi.

Izvršenje

Autentično tumačenje člana 48 Zakona o izvršenju i obezbeđenju koje je Narodna skupština Republike Srbije donela 2017. godine predstavlja poslednje značajno poboljšanje u primeni ovog zakona. Prema tumačenju Narodne skupštine Republike Srbije odredbu člana 48 zakona treba razumeti tako da zakonski izraz „prelaz“ potraživanja ili obaveze obuhvata i prenos potraživanja ili obaveze, tj. sadrži sve oblike sukcesije potraživanja ili obaveza, bilo da do sukcesije dolazi za vreme postojanja pravnog subjektiviteta ili nakon njegovog prestanka.

Plaćanje sudskih taksi

Tokom 2021. godine, Ministarstvo pravde je omogućilo plaćanje sudskih taksi putem portala ePlaćanje tako da sud automatski dobija informaciju o uplaćenim taksama, te nije potrebno dostavljati do sada uobičajene dokaze o uplatama.

Dostavljanje podnesaka elektronskim putem

Veliki broj sudova u Srbiji je prihvatio opciju slanja i pri-

jema podnesaka elektronskim putem te je i otvorio posebne mejl adrese za ovu svrhu. Ovo je olakšalo rad advokata, posebno kada se podnesci šalju u sud koji se nalazi van sedišta advokata.

PREOSTALI PROBLEMI

Obuka i specijalizacija sudija

Jedan od najvažnijih ciljeva treba da bude unapređenje kvaliteta sudstva kroz poboljšanu obuku sudija. Isto tako, specijalizacija oblasti rada sudija trebalo bi da bude konačno uvedena.

Pristup spisima predmeta

Treba težiti većoj dostupnosti spisa predmeta strankama u postupku i njihovim punomoćnicima, omogućavajući pristup tim dokumentima bez posebnog odobrenja suda. Takođe bi trebalo insistirati na omogućavanju korišćenja elektronskih uređaja za snimanje odnosno fotografisanje spisa koji bi uštedeli resurse kako suda tako i stranaka.

Fleksibilnost vremenskog okvira i rokova za određene parnične radnje

Vremenski okvir, iako potencijalno dobar institut u pogledu efikasnog završetka parnice, nije dovoljno fleksibilan, jer tok parničnog postupka često nije predvidiv, a zakonske mogućnosti za produženje istog nisu dovoljne. Sa druge strane, sudije ili ne poštuju utvrđeni vremenski okvir ili pak određuju nepotrebno dugačak vremenski okvir, što doprinosi odugovlačenju sudskog postupka i obesmišljavanju tog instituta. Neki od rokova su nerealno kratki, a rok za predlaganje dokaza je previše strog, što može dovesti da stranke vrše zloupotrebe.

Ročišta bi trebalo zakazivati u kraćim vremenskim periodima, a trajanje žalbenog postupka u praksi bi u najmanju ruku trebalo uskladiti sa zakonskim rešenjima.

Poslednje izmene i dopune Zakona o parničnom postupku nisu adresirale pomenuta pitanja.

Jedinstven stav povodom slučajeva iz člana 204 Zakona o parničnom postupku

Član 204 Zakona o parničnom postupku koji daje mogućnost da se parnica među istim strankama dovrši ako

stranka otuđi stvar ili pravo o kome teče parnica, je doveo do progresivnih stavova sudske prakse po pitanju preinačenja tužbenog zahteva od strane ustupioca – prema kojima bi se tuženi mogao obavezati da plati sticaocu na zahtev tužioca. Ipak, takvi stavovi nisu jedinstveno prihvaćeni od strane celokupne sudske prakse što vodi neujednačenom postupanju sudova i pravnoj nesigurnosti u smislu rigidnog tumačenja odredbi Zakona, suprotno praksi sudova u jurisdikcijama koje imaju slične odredbe u svom procesnom zakonodavstvu. Najzad, iako je član 204 izmenjen prethodnom izmenom Zakona o parničnom postupku, vreme će pokazati da li će predviđene izmene dovesti do rešenja gorenavedenog problema u sudskoj praksi.

Restriktivno tumačenje instituta koji omogućavaju odugovlačenje postupka

U sistem izvršnog postupka vraćen je institut vraćanja u pređašnje stanje. Zakonodavac je predvideo da je vraćanje u pređašnje stanje dozvoljeno samo zbog propuštanja roka za izjavljivanje pravnog leka u postupku pobijanja rešenja o izvršenju. Iako je polje primene ovog instituta znatno suženo, opravdano se može očekivati zloupotreba ovog instituta.

Zakon o izvršenju i obezbeđenju ne daje odgovor na pitanje šta se dešava sa uplaćenim predumom u slučaju da izvršni poverilac koji je pokrenuo postupak izvršenja na osnovu verodostojne isprave bude upućen na parnični postupak i isti izgubi. Rešenje da ceo iznos preduma javni izvršitelj zadrži za sebe, nije prihvatljivo.

Iako novi zakon izričito propisuje da u izvršnom postupku nije moguće koristiti vanredne pravne lekove, sam zakon je u sistem izvršnog postupka uveo jedan faktički vanredni pravni lek. Tako, u situaciji kada se rešenje o odbijanju žalbe zasniva na činjenicama koje su među strankama sporne i koje se odnose na samo potraživanje, izvršni dužnik može u roku od 30 dana od dana dostavljanja rešenja o odbijanju žalbe da pokrene parnični postupak za utvrđivanje nedozvoljenosti izvršenja. Iako ovakva parnica ne odlaže izvršenje, predstavlja dodatno procesno iscrpljivanje izvršnog poverioca.

Kao što je već pomenuto, u izvršni postupak je vraćen institut odlaganja. Odlaganje izvršenja na zahtev izvršnog dužnika, iako je moguće samo jednom, otvara prostor za zloupotrebe jer su kriterijumi za procenu osnovanosti zahteva za odlaganje široko postavljeni, kao i mogućnost da teoretski odlaganje traje duži vremenski period, u zavisnosti od procene javnog izvršitelja.

Neophodnost nerezidentnog računa za nerezidentne poverioce pri pokretanju postupka izvršenja

Privredni sud u Beogradu je 2021. godine zauzeo stav da je pri podnošenju predloga za izvršenje neophodno navesti broj nerezidentnog bankovnog računa izvršnog poverioca koji je nerezident, čak i u slučaju da se izvršenje sprovodi na celokupnoj imovini izvršnog dužnika. Navedeni stav nije u skladu sa Zakonom o izvršenju i obezbeđenju. Ovakvo postupanje suda je u praksi dovelo do značajnog prolongiranja pokretanja postupka izvršenja jer je otvaranje nerezidentnog računa proces koji može trajati par meseci, što dužnicima otvara prostor raspolaganja imovinom, a za nerezidente poverioce stvara dodatne troškove koji u datom trenutku nisu neophodni.

Limitirani žalbeni razlozi u sporovima male vrednosti

Članom 479 stavom 1 Zakona o parničnom postupku propisano je da presuda ili rešenje kojim se okončava parnica u postupku o sporovima male vrednosti može da se pobija samo zbog bitne povrede odredaba parničnog postupka iz člana 374 stav 2 ovog zakona i zbog pogrešne primene materijalnog prava. Dakle, Zakon limitira žalbene razloge usled kojih je moguće pobijati presudu ili rešenje doneto u postupku u sporovima male vrednosti, odnosno ne postoji mogućnost da se odluka doneta u postupku u sporu male vrednosti pobija zbog pogrešnog ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. Ovakvo rešenje je nejasno, jer, za razliku od drugih specifičnosti koje se vezuju za sporove male vrednosti (počev od kraćih procesnih rokova), ne doprinosi ni bržem ni kvalitetnijem rešavanju sporova ove vrste. Štaviše, uskraćivanje mogućnosti da se odluka u sporovima male vrednosti pobija zbog pogrešnog ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja je suprotna svrsi izjavljivanja pravnog leka, te drugostepenog preispitivanja sudske odluke u žalbenom postupku. Posebno imajući u vidu da je pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja od izuzetnog značaja za donošenje pravilne i na zakonu zasnovane odluke, te je nejasno zašto bi imovinski cenzus određenog spora imao primat u odnosu na pravo stranke da drugostepeni sud ispituje da li je činjenično stanje tokom prvostepenog postupka pravilno i potpuno utvrđeno. Činjenica da je određeni spor kvalifikovan kao spor male vrednosti ne znači i nepogrešivost prvostepenog suda kod utvrđivanja bitnih činjenica. Ovakvim ograničenjem značajno je (neopravdano) limitirano i pravo parničnih stranka, ali i mogućnost drugostepenog suda da u potpunosti sagleda pravilnost ožalbene odluke.

PREPORUKE SAVETA

- Pristupiti dodatnoj obuci i specijalizaciji sudija;
- Omogućiti olakšan pristup spisima predmeta od strane stranaka u postupku i njihovih punomoćnika;
- Potrebno je da se unapredi i stvori ravnomeran sistem dodele predmeta među sudovima i sudijama;
- Doneti nove izmene i dopune Zakona o parničnom postupku kako bi se uvela fleksibilnost vremenskog okvira i rokova za određene parnične radnje;
- Institute koji omogućavaju odugovlačenje postupka, kao što su odlaganje i vraćanje u pređašnje stanje, treba restriktivno tumačiti i primenjivati;
- Pronaći i zauzeti jedinstven stav povodom slučajeva iz člana 204 Zakona o parničnom postupku;
- Otkloniti ograničenje žalbenih razloga u sporu male vrednosti, odnosno izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku omogućiti da se i u ovoj vrsti sporova može izjaviti žalba i zbog pogrešnog ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, kao i u redovnoj vrsti postupaka.