



АНАЛИЗА СПОРОВА МАЛЕ ВРЕДНОСТИ

ФОРУМ СУДИЈА СРБИЈЕ

ОКТОБАР 2019.

БЕОГРАД

Израда ове публикације омогућена је уз подршку америчког народа путем Америчке агенције за међународни развој (УСАИД) кроз Пројекат владавине права. Садржај ове публикације не мора нужно одражавати ставове УСАИД-а или Владе Сједињених Америчких Држава.

Издавач: ФОРУМ СУДИЈА СРБИЈЕ

**Аутори: Снежана Андрејевић
Ивана Нинчић
Ненад Цвјетићанин
Ана Лучић Видојковић
Снежана Марјановић
Небојша Ђуричић**

**За издавача:
Небојша Ђуричић**

Штампа:

САДРЖАЈ

УВОД	5
1. ИСТОРИЈСКИ ПРИКАЗ О СПОРОВИМА МАЛЕ ВРЕДНОСТИ.....	9
2. ОПШТЕ О ПОСТУПКУ У ПАРНИЦАМА О СПОРОВИМА МАЛЕ ВРЕДНОСТИ	11
3. РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ – ефикасност поступка у споровима мале вредности.....	13
I-СМЕРНИЦЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ЕФИКАСНОСТИ ПАРНИЧНОГ ПОСТУПКА У СПОРОВИМА МАЛЕ ВРЕДНОСТИ	15
I.1. Временски оквир, спорне - неспорне чињенице	15
I.2. Концентрација доказа и ток поступка	17
I.3. Оцена доказа	20
I.4. Објављивање и садржина пресуде	21
I.5. Пресуда на основу члана 291 став 2 ЗПП.....	22
I.6. Платни налог	23
I.7. Медијација.....	26
I.8. Обавештавање о могућности ослобађања од плаћања судских такси	28
II-ПРЕПОРУКЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ЕФИКАСНОСТИ.....	29
II.1. Округли столови виших и основних судова.....	29
II.2. Медијација у споровима мале вредности	30
II.3. Препорука за измену програма обуке на Правосудној академији.....	33
II.4. Препорука за измену обуке јавних бележника	35
II.5. Посебне напомене у вези европског поступка за спорове мале вредности	36

III-ПРЕДЛОГ ЗА ИЗМЕНУ ЗАКОНА О ПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ	39
III.1. Цензус за спорове мале вредности.....	39
III.2. Економичност поступка.....	41
III.3. Багателни спорови као нова категорија.....	43
III.4. Врста спорова који треба да се воде по правилима за спорове мале вредности	45
III.5. Предлог за измену самог поступка.....	45
III.5.1. Достављање поднесака	48
III.5.2. Оверене изјаве странака и сведока	49
III.5.3. Налаз и мишљење вештака	50
III.5.4. Прибављање исправа.....	52
III.5.5. Решење о заказивању првог рочишта за главну расправу.....	53
III.6. Пресуда у спору мале вредности – пресуда ван рочишта за главну расправу у спору мале вредности.....	54
III.7. Писани отправак пресуде.....	55
III.8. Рок за жалбу на пресуду.....	57
III.9. Објављивање пресуде.....	58
III.10. Посебна жалба на решење о прекиду поступка.....	59
III.11. Двоструко укидање	60
III.12. Трошкови поступка.....	61
III.13. Израда пресуде	63
III.14. Платни налог	64
III.15. Увођење процесних механизма за ефикасно уједначавање судске праксе.....	66
IV-ПРЕДЛОГ ЗА ИЗМЕНУ ЗАКОНА О СУДСКИМ ТАКСАМА	71
V-ПРЕДЛОГ ЗА ИЗМЕНУ СУДСКОГ ПОСЛОВНИКА	72
VI-ИЗМЕНА ПРОГРАМА ЗА АУТОМАТСКО ВОЂЕЊЕ ПРЕДМЕТА У СУДОВИМА (АВП)	73
ЗАКЉУЧАК.....	74

УВОД

Пројекат владавине права Америчке агенције за међународни развој (УСАИД) подржао је Форум судија Србије у спровођењу пројекта „Анализа спорова мале вредности“, који је усмерен на израду статистичке анализе ових врста спорова у судовима у Републици Србији. Ова анализа послужиће као основ за проналажење најбољих решења чија имплементација би требало да доведе до повећања ефикасности судова и судија у решавању ових спорова. Наведени пројекат Форума реализован је у периоду од децембра 2018. године до септембра 2019. године, а као резултат спроведене анализе израђене су смернице и препоруке, као и предлози за измену нормативног оквира.

У циљу бољег разумевања проблематике, пројекат „Анализа спорова мале вредности“ (у даљем тексту: Пројекат), спровео је подробну анализу која је обухватала две фазе. Права фаза односила се на истраживање, а друга на обраду прикупљених података и израду смерница, препорука и предлога. Смернице представљају мере које је потребно предузети у складу са важећом законском регулативом, пре свега од стране поступајућих судија, препоруке се односе на активности које би требале да се предузму од стране самих судова, Правосудне академије или других институција, док се предлози односе на неопходне измене нормативног оквира, а све у циљу унапређења ефикасности парничног поступка у споровима мале вредности.

У првој фази Пројекта подаци су прикупљани увидом у предмете, с обзиром на то да Судски пословник¹ не предвиђа да се предмети у овој врсти поступака на било који начин обележавају, па самим тим ни програм за аутоматско вођење предмета

1 „Сл. гласник РС”, бр. 110/2009, 70/2011, 19/2012, 89/2013, 96/2015, 104/2015, 113/2015 - испр., 39/2016, 56/2016, 77/2016, 16/2018, 78/2018 и 43/2019

(у даљем тексту: АВП) нема могућност евидентирања ових предмета. Поред самог физичког издвајања предмета било је неопходно извршити и непосредан увид и утврдити да је реч о спору мале вредности.

Подаци су прикупљани из узорка предмета из парничне материје, из шест основних судова и то: Првог основног суда у Београду, Другог основног суда у Београду, Основног суда у Новом Саду, Основног суда у Крагујевцу, Основног суда у Нишу и Основног суда у Новом Пазару. У сваком суду прикупљани су подаци из сто предмета који су правноснажно окончани 2017. године. Истовремено, ради лакшег прикупљања податка, сачињен је упитник са двадесет и два питања који је попуњаван након непосредног увида у списе предмета и који представља прилог ове анализе (Анекс 1). Током ове активности велику подршку пружили су запослени у одељењу судске праксе и судске администрације. Ради стицања потпуније слике о начину рада у овим предметима сачињена је анкета у облику упитника (Анекс број I) коју су попуњавале судије које поступају у овим предметима у напред наведеним судовима.

У другој фази Пројекта су сви прикупљени статистички подаци обрађени и сачињен је њихов приказ за сваки од шест судова појединачно и збирно за свих шест судова, који чине Анекс II, а сачињен је и предлог измена АВП-а (Анекс III). Такође, организован је и округли сто на коме су учествовале судије из основних и виших судова на којем су се могла чути различита искуства и ставови по питању поступања у споровима мале вредности. За потребе писања анализе формирана је и радна група и одржан је дводневни састанак чланова радне групе, након чега је израђена ова Анализа.

Предмети у основним судовима у Републици Србији воде се у пословној апликацији судова АВП у којој парнични предмети носе ознаку „П“ и не постоји посебна евиденција поступака у споровима мале вредности. Стога, није било могуће извршити претрагу предмета по овом критеријуму и утврдити заступљеност ових предмета у 2017. години односно остале парничне („П“) предмете.²

2 Према члану 303 Судског пословника („Службени гласник РС“, бр. 110/2009, 70/2011, 19/2012, 89/2013, 96/2015, 104/2015, 113/2015 - испр., 39/2016, 56/2016,

У немогућности добијања тачног податка из АВП-а, извршено је пребројавање ових предмета у четири већа сваког од судова који су учествовали у овом истраживању. Утврђено је да су на дан 1. март 2019. године у Основном суду у Новом Саду 38% предмета спорови мале вредности, у Првом основном суду у Београду 70%, Другом основном суду 45%, Основном суду у Крагујевцу 85%, Основном суду у Новом Пазару 66 % и Основном суду у Нишу 65%. С друге стране, из анкете коју су попуњавале судије произилази да је удео ових предмета у укупном броју предмета ипак већи, односно да у пет од шест судова ови поступци чине 70-90% свих поступака. Међутим, тачни подаци о броју, заступљености и структури могу се добити тек након измене АВП-а и омогућавања вођења електронске евиденције ових предмета.

С друге стране, у току спровођења анализе, кроз анкете у којима су учествовале судије, прикупљени су подаци које се односе на основе предмета спора у споровима мале вредности. Судије су се изјасниле да велики број ових спорова чине репетитивни предмети, тзв. „масовне парнице“ (као на пример „вртићи“, „Национална служба за запошљавање“, „инвалидске пензије“ и др.), о којима се такође не води статистика, а у којима је најчешћи основ дуг. Имајући ово у виду, биће размотрено и питање да ли се у „масовним парницама“ обезбеђује једнака примена права и једнако поступање кроз постојеће механизме за уједначавање судске праксе или су за то потребне измене и допуне Закона о парничном поступку, односно других законских и подзаконских аката.

Такође, посебан сегмент ове Анализе представљају предлози за измену нормативног оквира, који не садрже предлог текста правне норме, већ само правац у коме се треба изменити закон како би поступци у споровима мале вредности били окончани у краћем временском периоду уз мање трошкова, односно како би

77/2016, 16/2018, 78/2018 и 43/2019), у уписник “П” заводе се тужбе у споровима по којима се не издаје платни налог, платни налози на које је уложен приговор, предмети у којима је суд одбио предлог за издавање платног налога, предмети у којима се по посебним прописима поступак наставља као поводом приговора против платног налога (предмети по приговору на решење о извршењу на основу веродостојне исправе и на решење донето у скраћеном извршном поступку), као и у другим случајевима утврђеним посебним законом.

били ефикаснији и економичнији. Предлог за измену нормативног оквира у мањем делу се односи и на предлог за измену Судског пословника и других законских аката.

Све предложене препоруке и смернице усмерене су на:

- повећање ефикасности у решавању спорова мале вредности, што доприноси унапређењу ефикасности суда;
- смањење трошкова парничног поступка;
- омогућавање вођења прецизне статистике по различитим критеријумима.

1. ИСТОРИЈСКИ ПРИКАЗ О СПОРОВИМА МАЛЕ ВРЕДНОСТИ

Историјски посматрано, спорови мале вредности датирају још из 18. века, када су Северна Ирска, Енглеска и Велс основали прве судове и трибунале којим би обезбедили јефтинију и мање формалну правду, а у Сједињеним Америчким Државама први судови за спорове мале вредности успостављени су почетком 20. века. У Аустралији и на Новом Зеланду, када су у питању спорови мале вредности, посебни нагласак је стављен на мирење, па је тако трибунал имао дужност да предузме све мере у циљу постизања мирења и тек уколико оно не успе, могло се прећи на пресуђивање.

С друге стране, у континенталној Европи интерес за спорове мале вредности појавио се нешто касније. Једини изузетак била је Аустроугарска, која је 1873. године увела специјални поступак за спорове мале вредности, а одредбе тада важећег Закона о парничном поступку су прописивале једноставнија правила главне расправе, уз назнаку да се ови спорови, по правилу, решавају на једном рочишту. Пресуда би се изрицала усмено у току истог рочишта, а писани отправак пресуде достављао би се само на захтев једне од странака и право на жалбу је било ограничено. Међутим, законодавац је 1983. године ставио ван снаге посебна правила овог поступка, али Аустрија и данас има неколико поједностављених правила која се односе на поступак у зависности од постављеног тужбеног захтев.

У Немачкој у 20. веку багателни поступак је био предвиђен као посебан поступак који је важио за све имовинскоправне спорове чија вредности није прелазила 50 ДМ, а поступак се водио пред редовним судом, али по посебним и поједностављеним процесним правилима.

Правни систем СФРЈ био је под снажним утицајем аустријске правне традиције и СФРЈ је била једна од првих земаља која је увела посебан поступак у споровима мале вредности у континенталној Европи (1972. године). Одредбе које су регулисале овај поступак биле су сличне одредбама аустријског закона и примењивале су се на спорове вредности до 800 динара, али за разлику од аустријских одредби, ове одредбе су прописивале и обавезан покушај мирења у одређеним типовима ових спорова.

Континентална Европа је за разлику од англосаксонског система била усмерена на повећање ефикасности, па сходно томе нису оснивани посебни судови, већ су се прописивали посебни поступци за спорове мале вредности. Они су увођени како би се помогло судовима да распореде своје ограничене ресурсе на ефикасан начин, како се не би трошили велики напори на минорне предмете.

Последњих година споровима мале вредности се поклања све већа пажња. Светска банка у својој публикацији *Doing Business* наводи да „судови за спорове мале вредности или поједностављени парнични поступци, као облик правосуђа са којим се грађани највероватније сусрећу, играју посебну улогу у изградњи поверења јавности у правосудни систем. Они помажу да се остваре модерни циљеви ефикасности и исплативости кроз обезбеђење механизма за брзо и јефтино решавање спорова који укључују мале износе новца. Поред тога, они имају тенденцију да смање број заосталих нерешених предмета, као и број предмета у вишим судовима“. Према подацима *Doing Business* 129 земаља има или судове за спорове мале вредности или прописује посебне поступке за ове спорове, при чему 119 земаља допушта странкама самостално заступање у овим предметима.³

Потреба за ефикаснијим и економичнијим вођењем поступка у споровима мале вредности условљена је једноставношћу предмета спора, посматраном кроз постављено правно питање, малим значајем предмета спора (не толико са становишта

3 Извештај Светске банке, *Doing Business*, <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/enforcing-contracts/good-practices#Introducing>

странака у спору) који се по становишту законодавца првенствено изражава кроз његову вредност. Мали износ вредности спора подразумева однос између трошкова поступка и вредности тужбеног захтева.⁴

Историјат спорова мале вредности у упоредном и домаћем грађанском процесном праву показује конкуренцију између класичних процесних гаранција у домену извођења доказа, саслушања странака и других процесних радњи, са једне стране и модерних принципа који теже ефикасности и економичности поступка, са друге стране.

2. ОПШТЕ О ПОСТУПКУ У ПАРНИЦАМА О СПОРОВИМА МАЛЕ ВРЕДНОСТИ

Закон о парничном поступку⁵ (у даљем тексту: ЗПП), поред одредаба о општем парничном поступку садржи одредбе којима се уређују и посебни парнични поступци, међу којима је и поступак у споровима мале вредности.⁶ ЗПП у својим одредбама пре свега дефинише спор мале вредности, прописујући у којим се то процесним ситуацијама примењују ове посебне одредбе. Па је тако прописано да су спорови мале вредности они спорови у којима се тужбени захтев односи на потраживање у новцу које не прелази динарску противвредност од 3.000 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе, спорови у којима се тужбени захтев не односи на потраживање у новцу, а у којима је тужилац у тужби навео да пристаје да уместо испуњења одређеног захтева прими одређени новчани износ који не прелази износ од 3.000 евра и спорови у којима предмет тужбеног захтева није новчани износ, али вредност предмета спора коју је тужилац у тужби навео не прелази наведени износ.⁷ Такође, спорови мале вредности су и спорови поводом приговора против платног налога, ако вредност оспореног

4 *Др Марија Салма*, Поступак у споровима мале вредности, стр. 122

5 „Службени гласник Републике Србије“ број 72/2011, 49/2013 – одлука УС, 74/2013 – одлука УС, 55/2014 и 87/2018

6 Глава XXXIII Закона о парничном поступку

7 Члан 468 ЗПП

дела платног налога не прелази наведену вредност на дан подношења тужбе.⁸

Даље, у циљу ефикаснијег и економичнијег решавања спорова мале вредности, ЗПП прописује посебне одредбе за спровођење овог поступка, које одступају од општих одредби закона и истовремено ограничавају поједина овлашћења странака у поступку⁹. Поред тога, прописано је да се у поступку у споровима мале вредности сходно примењују остале одредбе ЗПП, ако није другачије прописано одредбама главе XXXIII ЗПП.¹⁰

Наведено јасно говори о намери законодавца да прописивањем посебног поступка за ову врсту спорова повећа ефикасност у њиховом решавању, односно да поједностављеним поступком утиче на смањење дужине трајања

8 Члан 470 ЗПП

9 На пример: тужба се не доставља туженом на одговор, већ се доставља уз позив за главну расправу, а не заказује се и не одржава припремно рочиште (члан 472 ЗПП); ако тужилац не дође на рочиште за главну расправу, а уредно је позван, сматраће се да је повукао тужбу; ако тужени не дође на рочиште за главну расправу, а уредно је позван, суд ће да донесе пресуду због изостанка (члан 475); пресуда у поступку о споровима мале вредности објављује се одмах по закључењу главне расправе, а приликом објављивања пресуде суд ће укратко да је образложи и поучи странку о условима под којима може да изјави жалбу, док писано израђена пресуда у образложењу садржи утврђено чињенично стање, навођење доказа на основу којих је оно утврђено и прописе на којима је суд засновао пресуду (члан 477); у поступку о споровима мале вредности дозвољена је посебна жалба само против решења којим се окончава поступак, остала решења против којих је по овом закону дозвољена посебна жалба могу се побијати само жалбом против одлуке којом се поступак окончава и та решења не достављају се странкама, већ се објављују на рочишту и уносе у писани састав одлуке (члан 478); пресуда или решење којим се окончава парница у поступку о споровима мале вредности може се побијати само због битне повреде одредаба парничног поступка и због погрешне примене материјалног права, а поводом жалбе у поступку о споровима мале вредности не примењују се одредбе члана 392 ЗПП, којим је предвиђена могућност укидања пресуде због нових доказа и чињеница, као и због тога што је погрешном применом материјалног права непотпуно утврђено чињенично стање, против првостепене пресуде, односно решења, странке могу да изјаве жалбу у року од осам дана, рок за жалбу рачуна се од дана објављивања пресуде, односно решења, а ако пресуда, односно решење, није достављено странци, од дана достављања, рок од осам дана је одређен и за: извршење чинидбе, подношење захтева за допунску пресуду и за одговор на жалбу, а против одлуке другостепеног суда није дозвољена ревизија (члан 479).

10 Члан 467 ЗПП

парнице, што последично утиче и на ниже трошкове парничног поступка. Сходно томе, поступци у споровима мале вредности би требало да буду бржи, а разлог за одступање од правила општег поступка огледа се у чињеници да је вредност ових спорова знатно нижа¹¹, па не треба примењивати правила која парницу чине сложенијом и самим тим утичу на дуже трајање поступка.

С друге стране, једно од општих начела парничног поступка је и начело економичности које захтева правовремено пружање правне заштите, ефикасан поступак уз што мање трошкове.¹² Имајући у виду правну природу поступка у споровима мале вредности, ово начело и његова примена је од посебног значаја.

Међутим, само прописивање посебних правила за ове спорове у пракси није дало задовољавајуће резултате, посебно са аспекта начела економичности. Да би се установило да ли садашња регулатива и судска пракса омогућавају економичност овог поступка, потребно је, пре свега, размотрити адекватност законског цензуса у погледу вредности предмета спора у овим поступцима и однос ове вредности у односу на трошкове самог поступка.

3. РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ – ефикасност поступка у споровима мале вредности

Како је то напред наведено, анализа појединачних предмета спроведена је на узорку од 600 предмета (100 предмета по суду). Када је у питању ефикасност спорова мале вредности утврђено је да ови поступци од момента подношења тужбе до доношења првостепене одлуке трају више месеци: до пет месеци у 23% предмета, од пет до десет месеци у 28% предмета, од десет до петнаест месеци у 17% случајева, а у 33% предмета чак преко петнаест месеци.

11 Законски лимит од 3.000 евра у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Републике Србије на дан подношења тужбе

12 „Суд је дужан да поступак спроведе без одуговлачења, у складу са претходно одређеним временским оквиром за предузимање парничних радњи и са што мање трошкова.“, члан 10 став 2 ЗПП

Уколико се овај податак упореди са просечном дужином трајања парничног поступка (свих „П“ уписника) према извештају Врховног касационог суда, јасно се може закључити да је дужина трајања поступка у спору мале вредности и опште парнице готово изједначена.¹³

Овде је дат само кратак преглед ефикасности парничног поступка у споровима мале вредности, док ће детаљније анализа бити изложена према свакој процесној радњи која је била предмет ове анализе.

13 Према Годишњем извештају о раду судова у Републици Србији за 2017. годину од 163.876 предмета решених у 2017. години, 147.989 предмета је решено до краја друге године.

I СМЕРНИЦЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ЕФИКАСНОСТИ ПАРНИЧНОГ ПОСТУПКА У СПОРОВИМА МАЛЕ ВРЕДНОСТИ

Смернице за повећање ефикасности парничног поступка у споровима мале вредности, вођене примерима добре праксе, усмерене су пре свега на начин поступања судија у овим парничним поступцима. Иако изгледа да су предложене смернице усмерене на доследно спровођење законских одредаба, то никако није случај, већ се ради о предузимању одређених активности у складу са законским овлашћењима, које ће у потпуности обезбедити ефикасније спровођење поступка у споровима мале вредности као и у великој мери уједначити поступање судија.

Стога је прво дат кратак преглед процесних овлашћења у складу са важећом законском регулативом уз разматрање њихове примене у пракси.

I.1. Временски оквир, спорне - неспорне чињенице

Закон о парничном поступку који се примењује од 1. фебруара 2012. године донео је бројне измене. Једна од њих је и обавеза суда да на припремном рочишту одреди временски оквир за спровођење поступка. То подразумева обавезу странака да предложе, односно дужност суда да одреди временски оквир у коме ће спровести поступак, као и да поступак у том оквиру и спроведе.¹⁴ Временски оквир представља време које је по оцени суда потребно да се изведу сви докази, спроведе поступак и донесе пресуда. С обзиром да се у споровима мале вредности не одржава припремно рочиште, ова обавеза суда настаје на првом рочишту за главну расправу.

Анализа се између осталог бавила и овим питањем, односно разматрано је да ли се поступак окончава у оквиру одређеног

14 Члан 308 став 4 ЗПП

временског оквира. Према добијеним резултатима утврђено је да у 49% случајева судије не одређују временски оквир, док се у 38% предмета поступак окончава у оквиру одређеног временског оквира, а у 11 % предмета поступак се не окончава у одређеном временском оквиру. Иако је узорак од 600 предмета релативно мали, проценат заступљености предмета у којима се временски оквир не одређује (49%), јасно указује да се ова законска одредба у пракси доследно не примењује.

Поред тога, важан сегмент припремног рочишта је и утврђивање спорних и неспорних чињеница. Одређивање спорних и неспорних чињеница омогућује да се прецизније одреди временски оквир за окончање парничног поступка. Ово питање било је предмет дискусије и разговора са судијама на округлом столу и на основу изнетог могло се закључити да се у пракси веома ретко утврђују спорне и неспорне чињенице или се то не ради у потпуности и на адекватан начин.

Утврђивање спорних и неспорних чињеница и навођење опште познатих чињеница су елементи који су могли да буду саставни део првог рочишта за главну расправу, односно припремног рочишта и пре усвајања Закона о парничном поступку из 2012. године. По раније важећем закону судија је могао на првом рочишту за главну расправу или припремном рочишту и током целог поступка да утврди које су чињенице међу парничним странкама неспорне, које су спорне и на тај начин усмери доказни поступак у правцу утврђивања само спорних чињеница.

Спорна питања у предмету треба да се дефинишу пред првостепеним судом на почетку поступка, односно на првом рочишту за главну расправу. У циљу смањења жалбених поступака, првостепени суд би требало да даје јасна и исцрпна образложења својих одлука на лако разумљивом језику. Увођење нових захтева, чињеница или доказа у другостепени поступак ограничено је само на настанак нових околности или других разлога који су изричито прописани законом и расправа је ограничена на образложене наводе жалбе. Ове одредбе усмерене су на спречавање злоупотребе процесних овлашћења у циљу одуговлачења поступка и ефикасније вођење поступка.

Доследна примена ових одредби Закона о парничном поступку олакшава руковођење главном расправом, као и поступак израде судских одлука. Утврђивање неспорних чињеница значајно олакшава доказни поступак, имајући у виду да се докази изводе само ради утврђивања спорних чињеница, што последично утиче и на доношење одлуке. Елемент сваке пресуде представља утврђено чињенично стање, оцена сваког доказа појединачно и свих доказа заједно, те уколико се током поступка изводе докази само ради утврђивања спорних чињеница и сама садржина пресуде ће бити краћа и јаснија.

Смерница: Одржавање обука и округлих столова у циљу размене искуства и уједначавања поступања у погледу одређивања временског оквира и утврђивања спорних и неспорних чињеница.

1.2. Концентрација доказа и ток поступка

Значај концентрације доказа и утицај на ефикасност поступка препознат је још 1984. године, када је донета Препорука бр. Р (84) 5 Комитета министара Савета Европе о начелима грађанског поступка за унапређивање остваривања правде¹⁵ од 28. фебруара 1984. године.

У складу са наведеном Препоруком и Закон о парничном поступку прописује дужност суда да се стара да се спор свестрано расправи, да се поступак не одуговлачи и да се расправа по могућности доврши на једном рочишту, односно у одређеном временском оквиру¹⁶. Ова одредба се аналогно примењује и на спорове мале вредности. Потребна за економичнијим и ефикаснијим вођењем поступка посебно је наглашена код спорова мале вредности јер у овој врсти спорова висина трошкова поступка лако може прећи вредност тужбеног захтева. Да би се поступак окончао на једном рочишту, како то закон предвиђа, нужно је да се прибаве сви докази и да се изведу на једном рочишту – концентрација доказа.

15 Збирка одабраних Препорука Савета Европе – Канцеларија у Београду, Београд 2004, стр. 52, 54, Силвија Ђурић Пановић и Гордана Арачкић или <http://www.propisi.com/uvodjenje-i-unapredjivanje-zalbenih-postupaka-u-gradjanskim-i-privrednim-predmetima.html>

16 Члан 326 став 2

Предмет Анализе било је питање да ли су на првом рочишту за главну расправу само одређени докази или су одређени докази и изведени. Под овим питањем се пре свега подразумевало да ли су странке и сведоци саслушани на овом рочишту. Утврђено је да свега у 36% случајева су одређени докази и изведени. Ово значи да уколико је било потребно да се у том поступку неки докази изведу да је за ту сврху одржано још једно рочиште. Извођење доказа на првом рочишту нужно не значи да је то било довољно да се поступак и оконча, али свакако скраћује ток поступка, што утиче и на смањење трошкова поступка. С друге стране, број одржаних рочишта директно утиче на висину трошкова поступка, јер је у складу са важећом адвокатском тарифом накнада за заступање пуномоћника адвоката на одржаном рочишту у споровима мале вредности износи 7.500,00 динара.

Истовремено, закон прописује да уколико не постоје услови да се на истом рочишту одреди извођење доказа и да се доказ изведе суд ће заказати следеће рочиште, што се најчешће дешава када је потребно извести доказ саслушањем парничних странака или сведока. Суд тек након одређивања извођења овог доказа може позвати уз одговарајућа упозорења странке и сведоке. У ситуацији када странке ангажују пуномоћника и саме не дођу на прво рочиште за главну расправу, а суд одреди извођење овог доказа на том рочишту, суд неће моћи да саслуша парничне странке на том рочишту уколико нема доказа да су све странке уредно позване. Суд може саслушати странку која дође на рочиште за главну расправу уколико друга странка не приступи, само под условом да су странке у позиву за рочиште на коме ће се извести доказ саслушањем странака назначиле да страна која не дође на рочиште може да буде саслушана у одсуству друге стране. Дакле, уколико на прво рочиште за главну расправу приступи само једна парнична странка, суд не може извести доказ њеним саслушањем, с обзиром да друга страна у поступку није упозорена у смислу одредбе члана 281 Закона о парничном поступку.

Када је реч о списима, исправама или предметима, Закон о парничном поступку у одредби члана 303 став 2 даје могућност да суд нареди да се за припремно рочиште благовремено прибаве списи, исправе или предмети који се налазе код суда, другог

државног органа, органа аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе или лица коме је поверено вршење јавног овлашћења или другог правног лица.

Ова одредба омогућава поступајућем судији да након пријема тужбе и одговора на тужбу у општем парничном поступку нареди да се списи, исправе или предмети прибаве до одржавања припремног рочишта. Ова одредба сходно се примењује и на поступке у споровима мале вредности, тако да суд може на самом припремном рочишту донети одлуку да ли ће се списи, исправе или предмети користити у оквиру доказног поступка или на који начин, што свакако доприноси убрзању овог поступка.

Анализа је показала да се само у 24% предмета у току поступка одржи само једно рочиште. Поступак је окончан у 27% случајева на два одржана рочишта, а у 44% случајева одржано је три и више рочишта. Такође, Анализа је показала да се у 47% предмета на првом рочишту изведу неки од доказа, али и поред тога главна расправа није окончана, већ је било потребе ради извођења неких других доказа одржавање још рочишта за главну расправу.

С друге стране, у 71% анализираних поступака суд своју дужност да расправу доврши на једном рочишту није могао испунити због постојања преклузије предлагања доказа и изношења чињеница до завршетка првог рочишта. Имајући у виду чињеницу да прво рочиште за главну расправу не подразумева нужно одржавање једног рочишта може се закључити да одредба члана 473 која произилази из истог правила општег парничног поступка, има супротан ефекат, тако да уместо убрзања поступка служи његовом одуговлачењу.

Истраживање није обухватало утврђивање свих узрока дугог трајања поступка¹⁷, али је утврђен проценат одржаних и неодржаних рочишта. Тако подаци показују да су у 43% случајева сва рочишта одржана, док је у 28% предмета било једно неодржано рочиште, а проценат се смањује са повећањем броја неодржаних рочишта. Најчешћи разлог неодржавања рочишта је недостатак процесних претпоставки (31%).

17 Опште прихваћено је мишљење да поступци дуго трају због великог броја предмета које судије имају у раду, те су у немогућности да рочишта заказују у краћим временским размацима.

Анализа статистичких података показала је да у 5% предмета није одржано ни једно рочиште. Ово значи да је суд ван рочишта одлучио, доношењем пресуде на основу признања, одрицања, решења о платном налогу или пресуде у смислу одредбе члана 291 став 2, када је суд утврдио да међу странкама нису спорне чињенице и да не постоје друге сметње за доношење пресуде.

Смерница: Подстицати судије да у фази припремања првог рочишта за главну расправу прибаве списе, исправе или предмети који су предложени у тужби, поднеску којим се тужени изјашњава на наводе из тужбе или у приговору на решење о извршењу.

1.3. Оцена доказа

Оцена доказа, као елемент пресуде, није прописана ни у општем парничном поступку нити у делу о споровима мале вредности, већ обавеза оцене доказа произилази из одредбе члана 8 ЗПП.¹⁸ С друге стране, садржина пресуде регулисана је чланом 477 став 3 ЗПП којим је прописано да ће писано израђена пресуда у образложењу садржати: утврђено чињенично стање, навођење доказа на основу којих је оно утврђено и прописе на којима је суд засновао пресуду, што значи да образложење не треба да садржи захтеве странака и њихове наводе о чињеницама.

Међутим, имајући у виду чињеницу да се у спору мале вредности пресуда не може оспоравати због непотпуно и погрешно утврђеног чињеничног стања, онда се оправдано поставља питање да ли пресуда у овој врсти спорова мора да, као обавезан елемент, садржи оцену доказа. Уколико се не може оспоравати чињенично стање које је суд утврдио да ли то значи да суд не мора да даје објашњење како је то чињенично стање утврдио.

Када је у питању садржина писаног отправка пресуде, анкетирани судије су се изјасниле да се у већини случајева одступа од доследне примене правила из члана 477 став 3 ЗПП, односно да се у начелу примењују опште одредбе закона. Као најчешћи разлог је наведен став другостепеног суда који ово може протумачити као битну повреду поступка, односно да

¹⁸ Суд одлучује по свом уверењу, на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа засебно, свих доказа као целине и на основу резултата целокупног поступка, које ће чињенице да узме као доказане.

другостепени суд утврђује да пресуда има недостатака због којих се не може испитати.¹⁹

С друге стране, када је у питању оцена доказа као елемент пресуде, на округлом столу који је организован у оквиру спровођења анализе могла су се чути опречна мишљења. Оцена доказа је неопходна јер она представља „срж“ сваке пресуде и ова обавеза суда постоји на основу одредбе члана 8 ЗПП независно од посебних одредби које се односе на спорове мале вредности. Са друге стране, изнет је и став да оцена доказа није нужна, јер се пресуда не може нападати због непотпуно или погрешно утврђеног чињеничног стања.

Питање израде пресуде је веома битно и потребно му је посветити додатну пажњу. Потребно је израдити детаљнију упоредноправну анализу и посебну анализу пресуда Европског суда за људска права. Посебно се мора обратити пажња да ли пресуде у споровима мале вредности морају да садрже оцену доказа и да ли је ускраћивање права да се жалба може изјавити због непотпуно или погрешно утврђеног чињеничног стања дозвољена из угла члана 6 ЕКЉП.

Смерница: Израдити анализу пресуда Европског суда за људска права ради утврђивања да ли је ускраћивање права на изјављивање жалбе због непотпуно или погрешно утврђеног чињеничног стања у складу са чланом 6 ЕКЉП.

I.4. Објављивање и садржина пресуде

Одредба члана 477 став 1 ЗПП императивног је карактера и она налаже суду да пресуду у поступку о споровима мале вредности објави одмах по закључењу главне расправе. Обавеза

19 Члан 374 став 2 тачка 12 ЗПП прописује се да битна повреда одредаба парничног поступка постоји ако пресуда има недостатака због којих се не може испитати, а нарочито ако је изрека пресуде неразумљива, ако противречи сама себи или разлосима пресуде, или ако пресуда нема уопште разлога или у њој нису наведени разлози о битним чињеницама или су ти разлози нејасни или противречни или ако о битним чињеницама постоји противречност између онога што се у разлосима пресуде наводи о садржини исправа, записника о исказима датим у поступку и самих тих исправа или записника или изведеним доказима.

објављивања пресуде произилази и из члана 6 Европске конвенције о људским правима²⁰.

Сprovedеним истраживањем добијени суподаци да се поступци у споровима мале вредности најчешће окончају пресудом (90%). Међутим, у чак 70% случајева пресуда није објављена. Поставља се питање да ли необјављивање пресуде представља релативно битну повреду одредаба парничног поступка²¹, као и да ли је заузимање таквог става од стране другостепеног суда допринело недоследном примењивању одредбе члана 477 став 1 ЗПП. Судије се суочавају са великим изазовима да одмах по закључењу главне расправе приступе и објави пресуде због великог броја парничних предмета које имају у раду и самим тим и великог броја заказаних рочишта у једном дану, али и у ситуацијама када се на последњем рочишту изведу сви или већина доказа.

Смерница: Урадити анализу ради утврђивања разлога необјављивања пресуда у складу са одредбама члана 477 став 1 ЗПП и израдити препоруке у складу са резултатима анализе.

1.5. Пресуда на основу члана 291 став 2 ЗПП

Чланом 291 став 2 ЗПП прописано је да суд у фази припремања главне расправе, уколико утврди да међу странкама нису спорне чињенице и нема других сметњи може донети пресуду²². Ова пресуда се може донети како у општем парничном поступку, тако и у споровима мале вредности. Ова одредба уводи могућност да се пресуда донесе без одржавања рочишта. На овај начин не само да се убрзава сам ток поступка, већ се смањују трошкови поступка у виду трошкова приступа адвоката на рочиште.

20 Члан 6 став 1 гласи: „Свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама, или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона. Пресуда се мора изрећи јавно, али се штампа и јавност могу искључити с целог или с дела суђења у интересу морала, јавног реда или националне безбедности у демократском друштву, када то захтевају интереси малолетника или заштита приватног живота странака, или у мери која је, по мишљењу суда, неопходно потребна у посебним околностима када би јавност могла да нашкоди интересима правде“.

21 Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж 5312/2015 од 1.10.2015. године и Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж1 1832/2015 од 4.2.2016. године

22 Члан 291 ст.2 ЗПП

Треба споменути да је у само 4% предмета одлука којом се окончава поступак донета ван рочишта. Овакав податак је резултат чињенице да у споровима мале вредности не постоји обавеза туженог да одговори на тужбу, па је ограничена могућност суда да примени одредбу члана 291 став 2 ЗПП, која овлашћује суд да може ван рочишта да донесе пресуду ако међу странака нису спорне чињенице и нема других сметњи за доношење пресуде. Зато ће суд само у случају да постоји „добра воља“ туженог да се изјасни о тужби у поднеску, моћи да испита услове за примену наведене одредбе, те ће у највећем броју случајева ван рочишта донети решење о повлачењу тужбе, пресуду на основу признања или ће одредити прекид поступка. Тужени се може поднеском изјаснити о тужби и у тој ситуацији суд би могао да примени наведену одредбу ЗПП. Са друге стране, у случајевима када се након улагања приговора на решење о извршењу или платни налог поступак настави по правилима посебне главе ЗПП суд би могао да на основу навода из приговора утврди да ли постоје спорне чињенице међу странкама.

Смерница: Подстицати доношење одлуке у смислу одредбе члана 291 став 2 ЗПП увек када се може утврдити испуњеност законских услова.

I.6. Платни налог

Закон о парничном поступку у глави XXXII садржи одредбе које прописују услове за издавање платног налога. Ако се тужбени захтев односи на доспело потраживање у новцу, а то се потраживање доказује веродостојном исправом приложеном тужби у изворнику или овереном препису, суд ће, под условом да је приложен и доказ о урученој опомени за плаћање доспелог потраживања, да изда налог туженом да испуни тужбени захтев (платни налог).²³ Ако се тужбени захтев односи на доспело потраживање у новцу које не прелази динарску противвредност од 2.000 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе, суд ће да изда платни налог против туженог иако уз тужбу нису приложене веродостојне исправе, а у тужби

23 Члан 455 став 1 ЗПП

је изнет основ и износ дуговања и назначени су докази на основу којих може да се утврди истинитост тужбених навода.²⁴

Важно је напоменути да ће суд издати платни налог иако тужилац у тужби није предложио издавање платног налога, а испуњени су сви услови за издавање платног налога.²⁵

Истраживањем је утврђено да је у 3% предмета поступак окончан издавањем платног налога иако тужилац није предложио издавање платног налога. У вези са овим податком потребно је истаћи да се подаци драстично разликују између судова у којима је спроведено истраживање. У Другом основном суду у Београду 14% предмета који су били предмет истраживања решено је издавањем платног налога иако тужилац није предложио издавање. Са друге стране у Основном суду у Новом Саду ни један предмет од оних који су били предмет истраживања није решен на овај начин.

Ови резултати разматрани су и на округлом столу на коме су биле присутне судије судова који су учествовали у истраживању. Потврђено је да у Основном суду у Новом Саду судије након пријема тужбе не разматрају могућност издавања платног налога, док у Другом основном суду у Београду је то устаљена пракса.

Издавањем платног налога скраћује се ток судског поступка и предмет се решава ван рочишта. Издавањем платног налога не ускраћује се право туженом на расправљање пред судом јер он, након пријема решења може да изјави приговор и поступак ће се наставити у општем парничном поступку. Ово значи да је у поменутих 14% предмета Другог основног суда у Београду суд решио предмете ван рочишта, само у првостепеном поступку јер тужени није уложио приговор, није се спроводио цео првостепени поступак нити другостепени.

Одредбом члана 455 Закона о парничном поступку прописано је да се платни налог издаје на основу веродостојне исправе. У одредби члана 455 став 2 прописано је да уколико на основу веродостојне исправе може да се тражи извршење у складу са законом којим се уређује извршење и обезбеђење, суд ће да изда платни налог само ако тужилац учини вероватним постојања

24 Члан 456 став 1 ЗПП

25 Члан 455 став 3 ЗПП

правног интереса за издавање платног налога. Ако тужилац не учини вероватно постојање правног интереса за издавање платног налога суд ће тужбу да одбаци.

Поступак издавања платног налога прописан је како би се избегло спровођење свих фаза парничног поступка. Намера законодавца је била да се у одређеним случајевима омогући да се брзо оконча поступак. Након увођења могућности издавања платног налога у наше законодавство уведена је могућност да се у ситуацији када поверилац поседује веродостојну исправу покрене поступак извршења. Дакле, на овај начин у потпуности се избегава вођење парничног поступка. Имајући у виду да се у одређеним случајевима, када поверилац поседује веродостојну исправу, може покренути извршни поступак, Закон тражи да тужилац учини вероватним постојање правног интереса да би могао тражити издавање платног налога.

Судови би требало да у сваком предлогу за издавање платног налога цене да ли је тужилац учинио вероватним постојање правног интереса за издавање платног налога. Поређењем одредбе Закона о парничном поступку и одредбе Закона о извршењу и обезбеђењу које дају дефиницију веродостојне исправе може се уочити неподударност само у погледу једне врсте веродостојне исправе, а то је „извод из оверених пословних књига”. Закон о парничном поступку дефинише да је веродостојна исправа извод из оверених пословних књига, док Закон о извршењу и обезбеђењу дефинише веродостојну исправу као извод из оверених пословних књига када је реч о комуналним или сличним делатностима. Дакле, у свим случајевима који су побројани у одредби члана 455 став 2 ЗПП, а када је реч о веродостојној исправу када се она односи на комуналне и сличне делатности тужилац би морао приликом подношења тужбе да учини вероватним постојање правног интереса за издавање платног налога.

Врховни касациони суд је решавајући спорно правно питање усвојио правни став да не постоји правни интерес вршиоца комуналних делатности да ради наплате извршених услуга против корисника комуналних услуга у парничном поступку тражи издавање платног налога, па такве тужбе парнични суд треба да

одбаци.²⁶ У образложењу је истакнуто да „...судови не треба да прихвате своју надлежност односно да се упуштају у парнични поступак ради издавања платног налога. Другачији став би потпуно обесмислио одредбе Закона о извршењу и обезбеђењу које се односе на наплату комуналних делатности, а самим тим и тежњу да се та питања регулишу ефикасно, као неспорна потраживања и преко јавног извршитеља “.

Како је наведено, судови овом питању не посвећују довољно пажње те се издају платни налози и у ситуацији када тужилац није учинио вероватним постојање правног интереса. Оваквим поступањем непотребно се оптерећује цео правосудни систем јер након окончања парничног поступка и издавањем платног налога мора се покренути извршни поступак. Доследном применом наведене одредбе обезбедило би се да се не води парнични поступак за издавање платног налога већ би се директно покретао поступак за извршење, у складу са когентним нормама ЗИО.

Смерница: Организовање округлих столова у циљу проналажења најбољих решења и подробнијег разматрања става Врховног касационог суда у циљу његове шире имплементације.

1.7. Медијација

Јуна месеца 2017. године Врховни касациони суд, Високи савет судства и Министарство правде су донели заједничко Упутство за унапређење медијације у Републици Србији, по Закону о посредовању у решавању спорова²⁷. У складу са Упутством, основане су Инфо службе за подршку алтернативним начинима решавања спорова, управо са сврхом пружања обавештења о поступку алтернативног решавања спорова.

Такође, Правосудна академија је организовала низ едукативних активности са циљем промовисања медијације које су уследиле након 2017. године. Иако је након доношења Упутства број медијација значајно порастао, он је и даље занемарљив у односу на број парничних поступака. На основу интервјуа са судијама и

26 Правни став усвојен на седници Грађанског одељења Врховног касационог суда одржаној 25.06.2019.године.

27 Врховни касациони суд, Упутство за унапређење медијације, <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/uputstvo-za-unapre%C4%91enje-medijacije-u-republici-srbiji>

дискусије на округлом столу може се извести закључак да има још доста простора за унапређење система медијације у нашем правосуђу.

Према одредбама ЗПП суд је дужан да упути странке на медијацију или на информативно рочиште за медијацију или да укаже странкама на могућност вансудског решавања спора медијацијом или на други споразуман начин.²⁸ Суд ће да упозна странке са њиховим правом да спор могу да реше медијацијом.²⁹ Шта више, обавеза је суда да у смислу одредаба члана 9 став 2 Закона о посредовању у решавању спорова пружи све потребне информације у циљу потпуне обавештености странака о могућности спровођења посредовања, што може извршити и упућивањем странака код посредника. Сходно наведеном судови би требало да у раној фази поступка решавају спорове упућивањем странака на медијацију или подстицањем на закључење судског поравнања, ради не само растерећења судова, када је у питању судећа материја, већ и ради смањења трошкова и ефикасности поступка, а све у складу са Упутством за унапређење медијације у Републици Србији, по Закону о посредовању у решавању спорова.

Спроведено истраживање показало је да чак у 89% случајева у споровима мале вредности суд није упознао странке са могућношћу решавања спора медијацијом или то није констатовао на записнику³⁰. Дакле, у 11% предмета судије су на записнику констатовале да су странке упознате са овом могућношћу. Оно што из записника није могло да се утврди је које све информације о медијацији су странке добиле од поступајућег судије, како су странке реаговале на ову информацију, те да ли је суд био у прилици да им одговори на евентуална њихова додатна питања.

Смерница: Одржати обуке за судије о значају медијације, њиховим законским овлашћењима у погледу упознавања странака са правом да спор реше медијацијом, како да препознају

28 Члан 11 ЗПП

29 Члан 305 став 3 ЗПП

30 Статистички податак потврђен је и у пракси адвокатске канцеларије „Свјетићанин&Partners“ која у раду има 70 грађанскоправних парница, од којих 36 (преко 50%) представљају управо спорови мале вредности. Судије су у четири од поменутих 36 парница странкама у поступку предочиле могућност да спор реше медијацијом.

медијабилне спорове и како да приступају странкама уколико закључе да постоји простор за медијацију.

I.8. Обавештавање о могућности ослобађања од плаћања судских такси

Изменама и допунама Закона о судским таксама³¹ прописано је да моменат настанка таксене обавезе настаје даном закључења припремног рочишта односно првог рочишта за главну расправу. До ових измена обавеза плаћања судске таксе на тужбу настајала је подношењем тужбе. Ово одлагање плаћања судских такси учињено је како би се странкама оставила могућност да након покретања судског спора покушају да реше спор мирним путем. Уколико странке до закључења првог рочишта за главну расправу реше спор медијацијом, судским поравнањем, признањем или одрицањем од тужбеног захтева, ослобађају се од плаћања свих судских такси. Постизање договора о мирном решењу спора скраћује дужину трајања судског поступка и смањује се број предмета пред судом.

Ослобађање од плаћања судских такси представља добар подстицај да странке покушају да спор реше мирним путем. Суд, као и поступајући судија у предмету на погодан начин може указати странкама на овај вид подстицаја за мирно решење спора. Информације се могу пружати у виду дописа или усменим упознавањем на првом рочишту за главну расправу.

Смерница: Обавештавање странака писаним путем о могућности ослобађања од плаћања судске таксе уколико спор реше мирним путем, уз обрачунавање минималних трошкова парничног поступка.

31 Закон о изменама и допунама Закона о судским таксама: („Службени гласник РС“, број 95/2018-338)

II ПРЕПОРУКЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ЕФИКАСНОСТИ

II.1. Округли столови виших и основних судова

Имајући у виду значај поступака у споровима мале вредности за грађане, како је то напред наведено и у извештају Светске банке, са једне стране, и неуједначену судску праксу, с друге стране, потребно је предузети одређене мере и активности у циљу проналажења најбољих решења и даљег уједначавања поступања судова у овим предметима.

Приликом спровођења анализе утврђено је постојање правних ситуација у погледу којих постоји неусаглашено мишљење између основних и виших судова, као и између различитих виших судова. С обзиром да су закључци са округлог стола који је био организован током спровођења ове анализе били веома корисни, управо је организовање овакве врсте округлих столова потребно ради постизања неопходног степена правне сигурности, која се исказује кроз једнакост поступања.

Надлежност другостепених судова је подељена у парничном поступку између апелационих и виших судова. Када је реч о споровима мале вредности у другом степену одлучују виши судови. У Републици Србији постоји 25 виших судова, односно 25 другостепених судова. Када је реч о општем парничном поступку у другом степену одлучују четири апелациона суда.

У циљу уједначавања поступања апелационих судова председници апелационих судова закључили су Споразум председника апелационих судова о организацији, месту и времену одржавања заједничких седница апелационих судова у периоду од 2018. до 2020. године. Наведеним споразумом прописан је механизам уједначавања судске праксе, уз подршку Врховног касационог суда. Међутим, овакав механизам није прописан за више судове, што би свакако било целисходно, будући да двадесет пет виших

судова доноси другостепене одлуке. За уједначавање праксе виших судова могли би се користити слични механизми како је то предвиђено и стратешким документима Врховног касационог суда – пре свега Планом уједначавања судске праксе који се односи на све судове у Републици.

На овај начин побољшала би се комуникација између виших судова, поступања би се уједначила и направио би се механизам који би омогућавао да судови брже заузимају јединствене ставове чиме би се повећала правна извесност и правна предвидљивост.

Истовремено, сврсисходно би било организовати округле столове на нивоу једног вишег суда на којима би учествовале судије из свих основних судова са територије надлежности тог суда. Предмет дискусије биле бе све напред наведене теме, које су дате у виду смерница, као и друга правна питања и проблеми из праксе. Резултат ових округлих столова био би успостављање квалитетније комуникације између судова, уочавање спорних питања и њихово ефикасније решавање од стране вишег суда, као и уједначавање примене права.

Препорука: Одржавање састанака између основних и виших судова и организовање општих састанака између виших судова, и то између виших судова са територије једне апелације и периодично састанака између свих виших судова, уз разматрање могућности за закључење Споразума председника виших судова по угледу на Споразум председника апелационих судова.

II.2. Медијација у споровима мале вредности

Приликом било каквог разматрања унапређења примене медијације морамо имати у виду неопходност усклађивања прописа са Директивом 2008/52/ЕЗ о одређеним аспектима медијације у грађанским и привредним стварима, као и најбољом праксом њене примене.³² Извештај Европске комисије Европском парламенту, Савету и Европском социјалном и економском

32 ЕУ Директива 2008/52/ЕЗ Европског парламента и Савета од 21. маја 2008. о појединим аспектима медијације у грађанским и привредним стварима (енг. *EU Directive 2008/52/EC of the European parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters*), доступна на <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0052&from=EN>, 15.08.2019 (у даљем тексту: ЕУ Директива)

комитету о примени Директиве 2008/52/ЕЗ о одређеним аспектима медијације у грађанским и привредним стварима од 26.08.2016. године³³, истиче да је Директива усвојена имајући у виду да медијација може бити сврсисходнији начин решавања спора, као и средство за избегавање дуготрајних и скувих парница. Извештај истиче да судови и судије и даље нерадо шаљу странке на медијацију те предлаже да се уложи додатни напори како би се повећао број случајева у којима судови позивају странке да реше спор путем медијације. Као неке од најбољих пракси у примени Директиве су наведене следеће:

1. обавезе за странке приликом подношења тужбе суду да наведу да ли су покушале да реше спор путем медијације;
2. увођење обавезних састанака са медијатором у оквиру судског поступка, као и обавезе судова да размотре упућивање на медијацију у било ком делу поступка у породичним стварима;
3. стварање финансијских подстицаја које би помогле да странке пре изаберу медијацију него судски поступак.

Као могуће правце даљег развоја система медијације указујемо на више пројеката који се односе на програме медијације у оквиру суда везане за спорове мале вредности награђивано од стране Европске комисије за ефикасност правосуђа – „Европска кристална вага правде“.³⁴ Као највећа предност наводи се да су споразуми који се постигну у медијацији флексибилнији и да опције које стоје на располагању су многобројније и иновативније од оних које стоје на располагању судији (нпр. донације, извињења, обнова пословне сарадње, итд.).

33 Извештај Комисије о примени Директиве: <https://www.google.rs/search?q=commission+report+on+the+application+of+directive+2008%2F52%2FEC&oq=commission+report+on+the+application+of+directive+2008%2F52%2FEC&aqs=chrome..69i57.253114j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

34 Her Majesty's Courts Service (United Kingdom), project "The Small Claims Mediation Service" – награђено у 2008. години; Manchester County Court (United Kingdom), project "Mediator for small litigations linked to the court" - награђено у 2006. години; Small Claims Mediation Service at Manchester County Court and roll out to all HMCS areas in England and Wales and 2007/2008; <http://www.smallclaimsbc.ca/settlement-options/mediation>: <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/justice/courthouse-services/small-claims/how-to-guides/mediation-between>

Као најбоља пракса у оквиру награђених пројеката истиче се такође именовање „медијатора руководиоца програма“, који ће организовањем састанака и семинара ради дискусије о пракси и разматрања спорних питања помоћи у стручном усавршавању медијатора са подручја суда. Такви примери добре праксе постоје и у Немачкој и Америци где се организују тзв. групе за развој медијаторске праксе (енг. *mediation practice groups*) које су вођене од стране стручњака са искуством у медијацији.³⁵ На састанцима групе, који се одржавају на сваких 6-8 недеља, дискутује се о случајевима које су судије имале током претходног периода, односно размењује се стечено искуство које може бити корисно за будуће поступке.

Свакако је неопходно да се разматрање медијације олакша увођењем релевантних јавно доступних образаца, брошура, приручника за адвокате и алата за судије.³⁶ Такође, може се прописати да се одређеног дана у недељи/месецу обучене судије баве искључиво медијацијом.³⁷

Имајући у виду да је за обнављање дозволе за посредовање неопходно стручно усавршавање и посредовање у одређеном броју поступака, корисно би било креирати пилот програме ко-медијације, у оквиру којих би медијатори стицали прва практична искуства, посебно у поступцима мале вредности.

Ипак, искуства из Европске уније и досадашња пракса у Републици Србији указују да само подстицање и промовисање медијације не дају жељене резултате.

Стога, систем медијације са „обавезним првим састанком са медијатором, са могућношћу одустанка од медијације“, потребно је увести као процесну претпоставку за покретање парничног

35 *Ibidem*

36 Видети нпр. „Mediation case diagnosis for the judges A tool to assess disputes suitability for mediation“, https://www.mediationmeetsjudges.eu/usr_files/publications/ANNEX_11412606013.pdf; „Mediation meets Judges EU toolkit“, available on www.mediationmeetsjudges.eu

37 Таква иницијатива је, примера ради, преузета од стране Привредног суда у Бриселу, који од 26. јануара 2016. године последњег понедељка у месецу организује посебне састанке за странке које желе да спор реше медијацијом ради одређивања медијатора, а у циљу промовисања медијације. Вид. Dilyara Nigmatullina, Johan Billet, стр. 89.

поступка. Овај систем не треба мешати са системом обавезне медијације, с обзиром да заправо представља систем обавезног информисања о предностима медијације у конкретном случају, пре покретања парничног поступка (*de facto* промоција медијације коју врши медијатор на састанку са странкама). Овај систем медијације би било пожељно увести за одређене врсте спорова као што су спорови мале вредности који настану између сродника, између страна код уговора о закупу, оштећеног и осигуравајућег друштва по основу полисе за обавезно осигурање од одговорности.

Такође, мора се водити рачуна да трошкови медијације код ових спорова не буду одвраћајући фактор. Уколико је такса на тужбу код вредности предмета спора од 10.000,00 динара 1.900,00 динара и трошак медијације не би смео бити већи. Треба имати у виду да је међу одредбама о споровима мале вредности у СФРЈ за неке врсте спорова мале вредности био предвиђен обавезан састанак са миритељем.³⁸ Стога, иако начелан концепт није стран нашој правној традицији, приликом разматрања и увођена промотивног састанка са медијатором, мора се имати у виду врста предмета спора, дужина трајања релевантног састанка, трошкови и као најважније, стручност и савесност медијатора.

Препорука: увођење конкретне промоције медијације као целисходног начина решавања спорова, у одређеним врстама предмета спора и укидање или смањење трошкова медијације у овим споровима.

II.3. Препорука за измену програма обуке на Правосудној академији

Поступање судије по свим спорним питањима у пракси која су уочена и идентификована приликом спровођења ове анализе може се унапредити и уједначити кроз организовање адекватних обука које би се спровеле у организацији Правосудне академије Републике Србије. Иако је од усвајања Закона о парничном поступку прошло више од седам година и судије су упознате

38 Извештај „Убрзано решавање спорова мале вредности“, Светске банке и Краљевине Холандије је представио упоредну анализу у овој материји:<http://documents.worldbank.org/curated/en/406001487832062467/pdf/112769-SERBIAN-PUBLIC-FasttrackingSmallClaimsinEUMSUbrzanoreavanjesporovamalevrednostils kustvozemaljalanicaEUSerbian.pdf>

са нормативним оквиром и садржином наведених законских одредаба, очигледно је да постоји проблем у њиховој примени или тумачењу. Потребно је спровести обуку судија основних судова, која не треба да буде теоретска, већ треба да има изражен практичан карактер. Кроз рад на конкретним примерима, студије случаја и кроз разговор дошло би се до најбољег решења и уједначеног поступања, судије би биле додатно обучене како да одрже прво рочиште за главну расправу, утврде спорне и неспорне чињенице и одреде и након тога поштују одређени временски оквир.

Програм обуке на Правосудној академији треба да обухвати следеће теме:

- припремање првог рочишта за главну расправу;
- испитивање испуњености услова за доношење пресуде по члану 291 став 2 ЗПП;
- услови за доношење платног налога без предлога странака;
- руковођење првим рочиштем за главну расправу утврђивање спорних и неспорних чињеница, одређивање доказа и одређивање временског оквира;
- израда пресуде у спору мале вредности.

У циљу припреме и спровођења ових обука потребно је да се чланови радне групе Правосудне академије која се бави грађанским правом упознају са статистичком анализом и смерницама које ће бити израђене у оквиру овог пројекта, те да имајући у виду дугогодишњу праксу и искуство Правосудне академије припреме програм обуке за 2020. годину која ће у себи садржати и обуке које би се односиле на спорове мале вредности. Приликом израде програма обуке свакако треба узети у обзир искуство судија виших судова који одлучују о жалбама на пресуду у споровима мале вредности.

Препорука: Измена Програма обуке Правосудне академије у складу са предлозима из ове Анализе.

II.4. Препорука за измену обуке јавних бележника

Закон о парничном поступку даје могућност да се изведе доказ читањем писане изјаве сведока³⁹. Примена ове одредбе би скратила дужину трајања судског поступка, смањило би се број одржаних рочишта, смањили би се трошкови поступка, пре свега трошкови одржавања рочишта, као и трошкови које сведок може имати због доласка у суд.

Закон о парничном поступку прописује услове под којима се може дати ова изјава. Изјава сведока мора да буде оверена у суду од стране лица које врши јавна овлашћења, да пре давања изјаве лице које узима изјаву мора да упозори сведока са правима и дужностима сведока прописане овим законом.

Предмет разговора са судијама и предмет дискусије на округлом столу је било и питање коришћења писаних изјава сведока и странака. Закључено је да писане изјаве сведока које се достављају суду као доказ не испуњавају процесне услове, те не могу бити прочитане. Кључни недостатак ових изјава се састоји у томе што на самим изјавама није констатовано да су сведоци упознати са правима и дужностима које имају, у складу са Законом о парничном поступку, те из овог формалног недостатка овакве изјаве не могу имати законом прописану доказну снагу. Овом питању требало би посветити посебну пажњу и кроз програме обуке јавних бележника, као и осталих лица која врше јавна овлашћења која могу састављати овакве изјаве, обезбедити да ове изјаве испуњавају процесне услове како би могле бити коришћене пред судом.

Препорука: Измена почетне и континуиране обука јавних бележника у погледу овере изјава сведока или странака у поступку како би изјаве испуњавале законом прописане услове.

39 Члан 245 ст. 2 ЗПП

II.5. Посебне напомене у вези европског поступка за спорове мале вредности

Трећа верзија Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније предвиђа да ће Република Србија прилагодити законодавни оквир до краја 2018. године⁴⁰, а у складу са препорукама из анализе процене утицаја, а ради усклађивања са прописима Европске уније којима са уређује правосудна сарадња у грађанским стварима, укључујући са:

- Уредбом бр. 1896/2006 којом се утврђује поступак за издавање европског платног налога;⁴¹
- Уредбом бр. 861/2007 о увођењу европског поступка за спорове мале вредности.⁴²

Уласком Републике Србије у Европску унију ови прописи би требало да се непосредно примењују (тзв. директна примена). Иако је према споменутом стратешком оквиру требало прилагођавање да се изврши у току 2018. године, стручна редакција ових прописа није још увек завршена, нити припрема пропратних аката. Ревизија акционог плана за Преговарачко поглавље 24 ће предвидети нове рокове. Ипак, одредбе релевантне Уредбе треба имати у виду као

40 Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније, фебруар 2018, доступан на: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/nraa/nraa_2018_2021.pdf, стране 805 и 976.

41 **Regulation (EC) No 1896/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 creating a European order for payment procedure** (OJ L 399 of 30 December 2006, p. 1; Corrigendum published in OJ L 18 of 25.1.2007, p. 11)

Commission Regulation (EU) No 936/2012 of 4 October 2012 on amending the Annexes to Regulation (EC) No 1896/2006 of the European Parliament and of the Council creating a European order for payment procedure (OJ L 283 of 16 October 2012, p. 1)

Regulation (EU) 2015/2421 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2015 amending Regulation (EC) No 861/2007 establishing a European Small Claims Procedure and Regulation (EC) No 1896/2006 creating a European order for payment procedure (OJ L 341 of 24 December 2015, p. 1)

42 **Измењено Уредбом (ЕУ) 2015/2021 о увођењу европског поступка за спорове мале вредности и поступка за издавање европског платног налога (Regulation (EU) 2015/2421 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2015 amending Regulation (EC) No 861/2007 establishing a European Small Claims Procedure and Regulation (EC) No 1896/2006 creating a European order for payment procedure (OJ L 341 of 24 December 2015, p. 1))**, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32015R2421>

инспирацију за израду домаћег правног оквира и у предметима који не обухватају елемент иностраности.

Европски поступак за спорове мале вредности на располагању је странкама у спору као алтернатива постојећим поступцима према правним прописима држава чланица. Судска одлука донесена у европском поступку за спорове мале вредности признаје се и извршава у другој држави чланици без потребе за посебним поступком признања. За поступак за спорове мале вредности састављени су стандардни обрасци који су јавно доступни.

Попуњен образац се шаље надлежном суду који затим испуњава свој део „обрасца за одговоре” и у року од 14 дана од примања обрасца за пријаву туженом уручује његов примерак, заједно са обрасцем за одговоре. Тужени има рок за одговор од 30 дана, испуњавањем свог дела обрасца за одговоре. У року од 14 дана суд мора послати примерак одговора тужиоцу.

У року од 30 дана од примања одговора туженог (ако је одговор достављен) суд мора донети одлуку у том спору мале вредности или у писаном облику затражити додатне појединости од било које странке или позвати странке на усмену расправу. На усменој расправи није нужно да странке заступају адвокати, а ако суд располаже одговарајућом опремом, расправа се може водити путем теле-конференцијског или видео-конференцијског разговора.

Са потврдом коју издаје суд (коју ће можда бити потребно превести на језик друге државе чланице) и примерком судске одлуке, та судска одлука је извршива у свим осталим државама чланицама Европске уније без даљих формалности. Једини разлог за одбијање извршења судске одлуке у другој држави чланици је да је она противречна другој судској одлуци донесеној у другој држави чланици, а која се односи на исте странке. Извршење се спроводи у складу са домаћим правилима и поступцима државе чланице у којој се судска одлука извршава.

У циљу олакшане примене Уредбе, Европска унија је израдила⁴³:

- Кориснички приручник;
- Практични водич за примену европског поступка за спорове мале вредности;
- Инфографик за потрошаче;
- Брошуру за правне стручњаке;
- Брошуру за привредна друштва.

Препорука: Увођење формулара (типских образаца) како би се странкама олакшао приступ суду и то за састав тужбе и поднеска којим се изјашњавају на наводе из тужбе у споровима мале вредности.

43 https://beta.e-justice.europa.eu/42/HR/small_claims

III ПРЕДЛОГ ЗА ИЗМЕНУ ЗАКОНА О ПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ

Ова глава обухвата препоруке које се односе на предлоге за измену Закона о парничном поступку и то претежно главе XXXIII којом је регулисан поступак у споровима мале вредности, док се мањи део предлога измена односи на главу XXXII којом је прописано издавање платног налога. Поред тога, садржани су и предлози за измену неких одредаба које регулишу општи парнични поступак.

III.1. Цензус за спорове мале вредности

Спорови мале вредности јесу спорови у којима се тужбени захтев односи на потраживање у новцу које не прелази динарску противвредност 3.000 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе⁴⁴.

Међутим, имајући у виду да је просечна зарада запослених у Републици Србији, у 2017. години износила 47.893,00 динара нето, то јест 65.976,00 динара бруто⁴⁵, отворено се може поставити питање да ли је 3.000,00 евра заиста мала вредност за грађане Републике Србије, с обзиром да је месечна нето зарада девет пута мања од ове вредности. Да ли заиста грађанима треба ускратити многа права прописана одредбама које регулишу општи парнични поступак, а нарочито ограничити право на жалбу⁴⁶, за ону вредност која далеко превазилази њихове месечне приходе. Исто питање се може поставити и за значајно виши износ од 30.000,00 евра који је прописан за привредне спорове. Даље, упоредноправна истраживања указују да је нарочито код привредних спорова цензус постављен превисоко, те се предлаже или умањење

44 Члан 468 став 1 Закона о парничном поступку

45 Подаци са веб сајта Републичког завода за статистику, приступ на дан 08.07.2019. године доступно на: <http://data.stat.gov.rs/Home/Result/2403040401?languageCode=sr-Latn>

46 Видети напомену број 1

износа или остављање одређеног простора за судијску дискрецију при избору правила поступка.⁴⁷ И сам Извештај Европске комисије за ефикасност правосуђа („СЕПЕЖ“)⁴⁸ закључује да се износи упоредноправно значајно разликују, нарочито имајући у виду разлике у бруто домаћем производу. Ипак, упоредни подаци доступни на СЕПЕЖ-СТАТ-у указују да је износ од 3.000 ЕУР изнад европског просека⁴⁹.

Поједине државе предвиђају различите износе, зависно од врсте предмета спора (Хрватска, Француска, Грузија) или области које спор квалификује као „мали“ (Финска). У Немачкој спорови мале вредности су до износа од 600 евра (што представља 1% БДП-а по глави становника), у Црној Гори 1,000,00 евра, у Чешкој 370,00 евра.⁵⁰

Статистичка анализа показала је да у 75% случајева вредност предмета спора у споровима мале вредности не прелазе износ од 100.000,00 динара. Уколико би цензус у споровима мале вредности био одређен у висини од 1% од бруто друштвеног производа по становнику, цензус би износио 72 евра. Овако постављен цензус би био прениско постављен. Други параметар који се може узети у обзир је висина просечне нето зараде. Просечна нето зарада у Републици Србији у јануару 2019. године износила је 54.521,00 динара. Цензус за спорове мале вредности се може поставити у висини од око две просечне нето зараде што износи око 110.000,00 динара, односно око 900 евра.

Да би се одредио оптималан цензус у споровима мале вредности потребно је имати у виду са једне стране објективне параметре, као што су висина просечне зараде и куповна моћ

47 Извештај „Спорови мале вредности: Где стоји Србија?“ компаративна анализа, у нацрту, април 2019. године, Светска банка, Свирчев С и Сендераји Р Г, стр. 1, <http://www.mdftjss.org.rs/archive//file/Small%20Claims%20-%20Where%20Does%20Serbia%20Stand%20V3.pdf>

48 Извештај „Европски правосудни системи – ефикасност и квалитет правде - издање за 2018. годину“, видети: https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c_205

49 Видети извод из Извештаја и СЕПЕЖ-СТАТ-а: <https://1drv.ms/w/s!Aie9H67z-hoeegvtzWVNKzGce30ZNXQ>

50 Извод из Извештаја СЕПЕЖ-а за 2018. годину: <https://onedrive.live.com/view.aspx?resid=9E8786F3AE1FBD27!48615&ithint=file%2cdocx&authkey=!AGVjSs4Ant9GTV0>

становништва, а са друге стране субјективне ставове грађана о томе шта је мала, а шта је велика вредност. Независно од имовинске вредности странкама је њихов спор највреднији.

Из свега наведеног закључује се да је цензус за спорове мале вредности превисоко опредељен.

Предлог: Изменити цензус за спорове мале вредности на 900 евра у динарској противвредности. Када је реч о привредним споровима износ је такође потребно ускладити са степеном развоја привреде и привредном активношћу.

III.2. Економичност поступка

У свим парничним поступцима настају трошкови, а то су издаци учињени у току или поводом поступка⁵¹, који обухватају награде адвокатима⁵² и другим лицима⁵³ и трошкове потребне за извођење доказа⁵⁴. У току трајања поступка странке саме сnose трошкове које су проузроковале својим радњама⁵⁵. Истраживање је обухватило прикупљање података о заступању странака у поступку, те је утврђено да су тужиоце у већини предмета, чак у 80%, заступали пуномоћници који су адвокати, док су тужене заступали адвокати у само 22% предмета. Из наведеног се може

51 Издаци поводом поступка су и судске таксе одређене Законом о судским таксама („Службени гласник РС“, бр. 28/94, 53/97, 16/97, 34/01-други закон, 9/02, 29/04, 116/08-други закон, 31/09, 101/11, 93/14, 106/15 и 95/18). Износ судске таксе за тужбу и пресуду за вредност предмета спора до 10.000,00 динара је 1.900,00 динара, а за вредност од 10.000 до 100.000,00 је 4% вредности предмет спора увећано за 1.900,00 динара; за вредност преко 100.000,00 до 500.000,00 је 2% вредности предмета спора увећано за 9.800,00 динара. Такса за пресуду на основу признања и за поравнање је половина износа таксе за тужбу.

52 Накнада адвокатима прописана је Тарифом о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката („Сл. гласник РС“, бр. 121/12). Том Тарифом предвиђена је награда адвокату у парницама у којима је вредност предмета спора до 450.000,00 динара, у износу од 6.000,00 динара за састав тужбе и свих поднесака, у износу од 7.500,00 динара за заступање на одржаном рочишту, у износу од 4.500,00 динара за приступ неодржаном рочишту и у износу од 12.000,00 за састав жалбе.

53 Члан 150 ЗПП, овде се мисли на награду вештацима која је прописана Правилником о накнади трошкова у судским поступцима („Сл. гласник РС“, бр. 6/16 и 62/16)

54 Члан 152 ЗПП, признати трошкови сведоцима и странкама, у складу са чланом 258 и 283 ЗПП, као и наведеним Правилником у напомени број 15.

55 Члан 151 ЗПП

закључити да велики удео у трошковима поступка чине трошкови адвоката.

Предмет истраживања било је упоређивање вредности предмета спора и висине трошкова, као и износи трошкова поступка коју су досуђени правноснажном одлуком, па је тако утврђено да се у 53% предмета они крећу у распону од 5.000,00 динара до 40.000,00 динара. Добијени су резултати да су у 85% предмета у којима је вредност предмета спора између 1.000 до 5.000,00 динара трошкови поступка већи од саме вредности предмета спора. У 76% предмета у којима је вредност предмета спора између 5.000,00 динара и 10.000,00 динара трошкови поступка прелазе вредност предмета спора. Како се вредност предмета спора повећава овај проценат је мањи, али никако није занемарљив. Тако 28% предмета у којима је вредност предмета спора од 70.000,00 до 80.000,00 динара трошкови поступка прелазе вредност предмета спора.

О коначном сношењу трошкова парничног поступка одлучује суд, на захтев странке, у одлуци којом се поступак окончава. Два су принципа по којима се одлучује ко ће коначно сносити трошкове поступка: принцип ризика⁵⁶ и принцип кривице⁵⁷.

Подаци добијени у истраживању о вредности предмета спора показују да је у више од 72% поступака вредност предмета спора испод 100.000,00 динара, а од тога 25% до 20.000,00 динара. Упоређујући наведене податке о износу признатих трошкова странке која је успела у парници или која је скривила настанак трошкова, са подацима о најзаступљенијим вредностима предмета спора, закључује се да у већини случајева појединачно досуђени трошкови превазилазе вредност предмета спора. То су потврдиле и анкетиране судије одговарајући да веома често признати трошкови превазилазе вредност предмета спора. Ако само признати трошкови поступака у споровима мале вредности често превазилазе вредност предмета спора, онда се оправдано може закључити да је велики проценат предмета у којима укупни трошкови, а то су и трошкови оне странке која је изгубила парницу,

56 Члан 153 ЗПП

57 Члан 155 ЗПП

као и стварни трошкови које има суд поступајући по предмету⁵⁸, превазилазе вредност предмета спора, можда и вишеструко.

По важећој адвокатској тарифи за парничне спорове у којима је вредност предмета спора до 450.000,00 динара састав тужбе се наплаћује 6.000,00 динара, заступање на сваком одржаном рочишту 7.500,00 динара, а приступ на неодржано рочиште 4.500,00 динара. На висину трошкова поступка утичу и трошкови вештачења. Трошкови вештачења, у зависности од сложености предмета вештачења се крећу у износу од 15.000,00 динара до 30.000,00 динара. У појединим предметима неопходно је израдити два вештачења. То је случај са споровима за накнаду нематеријалне штете због претрпљених физичких болова и страха. Трошкови ових вештачења износе укупно у просеку 40.000,00 динара.

Имајући у виду наведено, поставља се питање да ли је зато поступак у споровима мале вредности са садашњим накнадама адвокатима и вештацима и судским таксама економичан, да ли су ове накнаде и судске таксе примерене у односу на вредност предмета спора и да ли је оправдано да износ судских такси буде вишеструко мањи од наведених накнада.

Предлог: Увођење јединствене таксе за спорове мале вредности и измена Адвокатске тарифе за спорове мале вредности.

III.3. Багателни спорови као нова категорија

Поред питања максималног износа који може представљати спор мале вредности значајно је и питање да ли се законом може прописати доња граница испод које није дозвољено вођење парничног поступка. У пракси су се јавили случајеви да се воде парнице због износа који је мањи од једног динара или да се воде поступци који су нужно изискивали одржавање више рочишта, извођење доказа вештачењем, а да се на крају тужбени захтев сведе на износ од пар стотина динара.

Поред законом дефинисаних трошкова поступка у целокупне трошкове треба узети у обзир колико један спор кошта државу,

58 Овде се мисли на трошкове слања позива, папира, омота, рад судије и осталих запослених у суду на једном предмету, трошкови сведока и вештачења која падају и на терет супротне стране која је изгубила парницу.

време судије, сарадника, референата, записничара и свих оних који у њему учествују да би се један судски поступак спровео од почетка до краја. Износ минималне судске таксе од 1.900,00 динара за спорове до 10.000,00 динара свакако не може подмирити све ове трошкове. Због тога се поставља питање да ли је оправдано ангажовати скуп судски апарат за мале новчане износе.

Багателни спорови би били сви они спорови у којима вредност предмета спора не прелази износ од 20 евра у динарској противвредности по средњем курсу НБС на дан подношења тужбе. За све ове спорове постојала би могућност подношења тужбе, али би првостепени суд имао право да одлучи пре упуштања у расправу да ли ће се судски поступак уопште водити, односно суд би доносио решење којим би одбацивао тужбу или којим би дозвољавао да се судски поступак настави. Уколико би суд донео решење и одбацио овакву тужбу, странка би имала право да уложи жалбу о којој би одлучивао другостепени суд. Уколико суд донесе решење и одлучи да настави са поступком, против тог решења не би била дозвољена посебна жалба. Након доношења решења којим би се поступак наставио, била би дозвољена жалба уз главну ствар којом би могао да изјави само тужени. На овакав начин омогућило би се да суд пре упуштања у расправљање и пре стварања трошкова за обе парничне стране, као и за саму државу, одлучи да ли постоји интерес за вођење овакве парнице. Ови багателни спорови уколико би се суд упустио у расправљање главне ствари у погледу осталих правила потпуно би се спроводили у складу са одредбама Закона о парничном поступку који се односи на спорове мале вредности.

Овакво решење не би представљало повреду права грађана на приступ суду, већ брану злоупотреби права и процесних овлашћења.

Предлог: Увођење различитих прагова цензуса када су у питању спорови мале вредности, уз издвајање багателних спорова као посебне категорије спорова код којих вредност предмета спора износи 20 евра у динарској противвредности.

III.4. Врста спорова који треба да се воде по правилима за спорове мале вредности

Измене Закона о парничном поступку из 2014. године омогућиле су да се кроз спорове мале вредности означе и они спорови где предмет тужбеног захтева није новчани износ, а вредност предмета спора који је тужилац у тужби навео не прелази износ од 3.000 евра по средњем курсу НБС на дан подношења тужбе. На овај начин омогућено је да спорови мале вредности могу бити и парница за утврђење ништавости, за поништај уговора и других правних основа, који по природи самог спора не могу бити процесуирани као спорови мале вредности. Уколико узмемо у обзир чињеницу да се у споровима мале вредности не може изјавити жалба због непотпуно утврђеног чињеничног стања, непримерено је да се споровима мале вредности сматрају парнице за утврђење или поништај уговора или других правних послова.

Предлог: Кориговати одредбу члана 469 Закона о парничном поступку тако да се парнице за утврђивање ништавости, поништај уговора и других правних основа не могу сматрати споровима мале вредности.

III.5. Предлог за измену самог поступка

Закон о парничном поступку садржи посебно поглавље које је посвећено споровима мале вредности. Намера законодавца је била да се поступак у споровима мале вредности учини бржим, ефикаснијим, економичнијим и једноставнијим. Међутим, пракса је показала да ови циљеви нису остварени. Анализа је показала да се само у 24% случајева поступци у споровима мале вредности окончају на једном одржаном рочишту. У 44% случајева поступци се окончавају после три или више одржаних рочишта. У 85% предмета у којима је вредност предмета спора између 1.000,00 динара и 5.000,00 динара, трошкови премашују вредност предмета спора. У 76% предмета где је вредност предмета спора између 5.000,00 динара и 10.000,00 динара, трошкови прелазе вредност предмета спора. Са повећањем вредности предмета спора проценат предмета у којима трошкови прелазе вредност предмета спора се смањује, али је даље проценат предмета у којима трошкови премашују вредност предмета спора висок. Код

спорова код којих је вредност предмета спора између 70.000,00 динара и 80.000,00 динара, у 28% предмета трошкови поступка су већи од вредности предмета спора. Све ово указује да циљеви које је законодавац поставио нису испуњени.

У споровима мале вредности тужба се не доставља на одговор, већ се тужба доставља туженом уз позив на прво рочиште за главну расправу. Уколико се тужени поднеском не изјасни о тужби, он ће се о наводима из тужбе изјаснити тек на рочишту. Тужени ће се изјаснити, а поступајући судија по први пут са његовим изјашњењем упознати. Треба истаћи да мала вредност не чини спор чињенично, а ни правно једноставнијим од спорова у општем парничном поступку. Имајући ово у виду, поступак утврђивања спорних и неспорних чињеница у споровима мале вредности може бити у неким случајевима и тежи него у општем парничном поступку. Дакле, иако би начелно прво рочиште за главну расправу код спорова мале вредности требало да буде лакше од припремног рочишта у општем поступку, у одређеном броју случајева одржавање првог рочишта за главну расправу је захтевније и теже.

Закон о парничном поступку у погледу спорова мале вредности не прописује одржавање припремног рочишта, већ се у овој врсти спорова одржава прво рочиште за главну расправу. У општем парничном поступку до одржања припремног рочишта, странке имају право и обавезу да доставе одговор на тужбу. У одговору на тужбу тужени може истаћи процесне приговоре, изјаснити се да ли признаје или оспорава истакнути тужбени захтев. До одржања припремног рочишта судија се упознаје са наводима и доказним предлозима тужиоца, а такође са наводима туженог и његовим доказним предлозима из одговора на тужбу. На овај начин поступајући судија има довољно времена да до самог припремног рочишта или у припреми припремног рочишта издвоји спорне и неспорне чињенице и на тај начин се спреми за припремно рочиште. Наравно, на самом припремног рочишту парничне странке могу износити нове наводе, износити нове чињенице и нове доказне предлоге. Међутим, ретко ће се наводи и чињенице драстично разликовати од оних изнетих у тужби и одговору на тужбу.

Одредбе које су требале на неки начин да убрзају и да олакшају рад суда, заправо поступајућем судији и странкама у поступку додатно отежавају посао. На самом рочишту се странке морају изјашњавати о свим чињеницама и наводима супротне стране, те се на самом рочишту утврђују спорне и неспорне чињенице. Судија није упознат ставом туженог о постављеном тужбеном захтеву нити са његовим наводима јер у овој врсти спорова одговор на тужбу није обавезан. Ови спорови иако су мање вредности чињенично и правно могу бити захтевнији и компликованији у односу на спорове у општем поступку.

Све ово нужно доводи до тога да се прво рочиште за главну расправу по својој форми не разликује од припремног рочишта, те да је нужно да се одржи најмање једно или више рочишта за главну расправу, након првог рочишта.

Уколико би одржавање рочишта у споровима мале вредности било предвиђено као изузетак (у ситуацијама када је нужно да се саслушају парничне странке, сведоци, судски вештак и сл.), то би умногоме утицало на убрзање судског одлучивања у овим споровима. У складу са оваквим законским решењем странке у поступку би све своје аргументе и контрааргументе износиле управо путем поднесака (како се то чини, примера ради, у арбитражним поступцима).

У погледу рока треба имати у виду да Закон о парничном поступку прописује рок од 30 дана у општем парничном поступку у коме тужени треба да достави одговор на тужбу. Рокови у споровима мале вредности су осам дана за разлику од општем поступка у коме су рокови уобичајено 15 дана. Рок од 15 дана се чини примереним у овим ситуацијама јер би правне последице биле велике за туженог у случају пропуштања рока.

Независно од дужине овог рока, неопходно је прописати да ће тужени бити преклудирани у предлагању доказа и изношењу чињеница уколико не достави овај поднесак. Потребно је прописати да недостављање поднеска значи неоспоревање чињеница из тужбе, те да ће суд у том случају донети пресуду применом члана 291 став 2 ЗПП, сматрајући да су чињенице неспорне.

Након достављања поднеска у коме би се тужени изјаснио на наводе из тужбе, тужилац би могао да упути нови поднесак у ком би се изјаснио на наводе туженог, а што би уколико за тим има даље потребе, могао поново да учини и сам тужени. Странке би биле позване да у поднесцима истичу неспорне и спорне чињенице. Обема странама би била пружена могућност да размене своје аргументе и да се суд боље упозна са њиховим наводима као и доказним предлозима. Дакле, и у овом сегменту поступка би се примат дао начелу писмености, односно омогућило би се странкама у поступку да у одговарајућим роковима размене аргументе и контрааргументе, што би дати поступак у знатној мери убрзало.

Предлог: Обезбедити примену начела писмености у поступцима у споровима мале вредности. Рочиште за главну расправу се заказује само изузетно.

Предлог: Прописати обавезно достављање тужбе на одговор туженом са налогом да се на исту изјасни у року од 15 дана од пријема тужбе, истакне процесноправне приговоре и предложи релевантне доказе.

III.5.1. Достављање поднесака

Како би се поступци у споровима мале вредности учинили бржим и ефикаснијим, треба прописати као обавезу да странке непосредно и благовремено упућују поднеске и друга писмена једна другој и да поднеске и друга писмена заједно са доказима о достављању поднесу суду. Одредбом члана 130 Закона о парничном поступку прописано је да странке могу поступати на овај начин, али не када је реч о писмену за које је прописано лично достављање. У глави XXXIII треба прописати одредбу сличну садржину одредбе члана 130.

Када је реч о самом достављању, одредба члана 129 Закона о парничном поступку дозвољава могућност да се достављање врши електронским путем, у складу са посебним прописима. Међутим, ова одредба није довољно примењена у пракси, с обзиром да све стране у поступку немају могућност да користе средства електронске комуникације. Посебно треба имати у виду да у складу са посебним прописима странке морају на адекватан начин електронским путем потписати саме поднеске. Са друге

стране, у највећем броју случајева адвокати, па и саме странке, све поднеске које достављају суду креирају неким од средстава електронске комуникације, након тога штампају, претварају у папирни облик, у том облику достављају суду који их након тога прослеђује другој страни. У споровима мале вредности, када се ради о правним лицима или када обе странке у поступку заступа пуномоћник из реда адвоката, било би целисходно и реално оствариво да се у тим случајевим пропише обавеза да се комуникација и достављање врше електронским путем. Осталим странкама које нису заступане од стране пуномоћника адвоката, треба дати могућност да прихвате или не прихвате могућност оваквог комуницирања са супротном страном у поступку.

Изменама закона у овом правцу смањио би се притисак на суд и потреба за ангажовањем запослених, смањили би се трошкови судског поступка, а поступци учинили ефикаснијим.

Предлог: Омогућити да се након достављања тужбе од стране суда туженом, у даљем току поступка сви поднесци странака достављају непосредно након чега се суду достављају поднесци, са доказом о уручењу супротној страни.

Предлог: Прописати обавезност комуникације електронским путем за правна лица као странке у поступку, као и за адвокате, уколико обе стране имају пуномоћника из реда адвоката. Истовремено, омогућити да се страна коју не заступа адвокат, може сагласити да јој се сва писмена у поступку достављају електронским путем.

III.5.2. Оверене изјаве странака и сведока

Закон о парничном поступку у члану 245 оставља могућност да суд изведе доказ читањем писане изјаве сведока и на тај начин убрза поступак и смањи трошкове како самог суда, тако и странака, па и сведока који би долазили на рочиште. О условима које треба да испуни ова изјава било је речи у претходном делу.

Предлог: Измене ЗПП у делу који се односи на спорове мале вредности, а у циљу прописивања правила да се уз тужбу односно поднесак којим се тужени изјашњава на наводе из тужбе, као доказ предложи изјава сведока која би испуњавала све процесне услове из одредбе члана 245 ЗПП.

III.5.3. Налаз и мишљење вештака

Када је у питању налаз и мишљење вештак, чланом 261 Закона о парничном поступку прописано је да странка може суду да приложи писани налаз и мишљење вештака одговарајуће струке. То даље значи да странка није у обавези да приложи писани налаз и мишљење вештака, већ да ће суд, уколико странка не поступи на наведени начин, да изведе доказ вештачењем ако је ради утврђивања или разјашњења неке чињенице потребно стручно знање којим суд не располаже. Постоје одређене резерве у погледу проналажења најбољег решења, односно, поставља се питање да ли је боље обавезати странке да доставе налаз и мишљење или да суд буде тај који одређује вештака и налаже му да изврши вештачење. Наиме, уколико странка сама непосредно ангажује вештака постоји бојазан да ће вештак бити пристрасан и да ће давати налаз и мишљење који иде у прилог стране која га је ангажовала. Такође, као аргумент против примене ове одредбе наводи се да у овом случају сама странка даје задатак вештаку који може бити постављен и на погрешан начин. С друге стране, у складу са одредбама Закона о парничном поступку судски вештаци су дужни да стручно, одговорно, савесно и непристрасно израде свој налаз и мишљење, те ни на који начин на његово стручно мишљење и налаз не сме утицати чињеница да је њега непосредно ангажовала сама парнична странка. Управо због наведених проблема у пракси, на округлом столу изражен је став да је потребно установити ефикаснији систем надзора и контроле рада вештака, обезбедити квалитет и већи степен одговорности вештака, те учинити одређене измене како би сам поступак вештачења уливао веће поверење странкама и обезбедио давање стручног и квалитетног налаза и мишљења.

Што се тиче бојазни да саме странке одређују предмет вештачења, односно одређују задатак вештака, треба имати у виду чињеницу да је Законом о парничном поступку у одредби члана 260 јасно прописано да је странка која предлаже извођење доказа вештачењем дужна да у предлогу назначи предмет вештачења. Треба подсетити да је одредбом члана 7 став 1 Закона о парничном поступку изричито прописано да су странке дужне да изнесу све чињенице на којима заснивају захтеве и да предложе

доказе којима се утврђују те чињенице. Терет доказивања је на странкама у поступку, а не на суду.

Имајући у виду наведено, нема разлога зашто парничне странке не би могле да одреде предмет вештачења, да ангажују вештака да изврши вештачење и да вештачење приложи уз тужбу, односно одговор на тужбу. Оваквим изменама омогућило би се да се у фази припремања првог рочишта за главну расправу изнесу наводи и захтеви парничних странака, приложе докази у смислу изјава странака, сведока као и вештачење и прибаве писане исправе. Дакле, тужилац би уз тужбу, односно тужени уз поднесак којим се изјашњава на тужбу достављао писани налаз и мишљење вештака одговарајуће струке које је он ангажовао, а што би утицало на брже окончање поступка.⁵⁹

Као алтернатива овом предлогу могуће је прописати могућност да странке, пре одржавања првог рочишта предложе извођење доказа вештачењем и дати могућност суду да ван рочишта одреди извођење овог доказа. Свакако супротна страна би имала могућност да се изјасни о овом предлогу. Такође, суд би приликом давања задатка вештаку имао у виду предлог странке, али би суд сам задатак јасно и прецизно формулисао.

Имајући у виду да је у моменту израде ове анализе већ формирана радна група са задатком да изради нацрт Закона о судским вештацима, напомињемо да је приликом израде новог правног оквира неопходно размотрити како постојеће проблеме у пракси⁶⁰, тако и европске стандарде и најбоља решења држава чланица ЕУ, нарочито оних са сродном правном традицијом. Наиме, неопходно је прилагодити правни оквир европским стандардима који су сумирани у Смерницама о улози судских вештака у судским поступцима у државама чланицама Савета Европе⁶¹ из 2014.

59 Канцеларија „Cvjetičanin&Partners“ у области надокнаде (не)материјалне штете, где је извођење доказа вештачењем готово неизбежно практикује примену члана 261 Закона о парничном поступку. Пракса је показала да поступајући на овај начин штеди се на времену, 5-6 месеци.

60 Видети: „Вештачење вештака: Улога судских вештака у Србији и могуће реформе у циљу унапређења ефикасности и квалитета правде“, јун 2018., Мултидонаторски поверенички фонд за подршку сектору правосуђа у Србији (МДФ-ЈСС) <http://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/Vestacenje%20Vestaka.pdf>

61 Видети: „Guidelines on the role of court-appointed experts in judicial proceedings of Council of Europe’s Member States“, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), CEPEJ(2014)14, <https://rm.coe.int/168074827a>

године, а који се пре свега огледају у неопходности преласка са административних провера приликом именовања ка суштинским, стручним - од осмишљавања основне обуке усмерене на проверу знања и вештина пре именовања, те потреба за унапређењем квалитета вештачења кроз континуирану обуку и усклађивање праксе, али и кроз унапређење одговорности.

Највише примедби⁶² на рад судских вештака се односи на прекорачење остављеног рока за израду налаза и мишљења услед чега су им судови изрицали опомене или новчане казне у форми решења, која су махом након њиховог поступања повлачили.

Предлог: Прописати обавезност достављања налаза и мишљења вештака одговарајуће струке пре првог рочишта за главну расправу у споровима мале вредности.

Алтернативни предлог: омогућити да суд ван рочишта одреди извођење доказа вештачењем уз могућност да прецизира и уобличи задатак вештака у оквиру предложеног предмета вештачења од стране странке.

III.5.4. Прибављање исправа

У складу са одредбом члана 240 Закона о парничном поступку, странка је дужна да сама поднесе исправу на коју се позива као доказ својих навода. С тим у вези, сврсисходно би било да се већ у првој фази поступка омогући странкама да у тужби, односно у поднеску којим се изјашњава на тужбу обавесте суд о чињеницама које се односе на могућност односно немогућност прибављања одређених исправа од државних или других органа, како би суд могао на предлог странке ове исправе сам да прибави.

Предлог: Прописати обавезу странке да обавести суд у тужби, односно у поднеску којим се изјашњава на тужбу, да ли је одређену исправу тражила од државног или другог органа, друге организације или лица која су издала исправе у вршењу јавних овлашћења, те

62 У складу са чланом 18. Закона о судским вештацима, Министарство правде од 2016. године једном годишње обраћа свим првостепеним судовима у Републици Србији са захтевом да размотре питања од значаја за суд која се односе на рад вештака и да на основу закључка седнице судија, председници судова обавесте о изреченим новчаним казнама, уоченим примедбама на рад вештака тј. случајевима неуредног, несавесног или нестручног обављања вештачења као и да доставе образложене предлоге за разрешење вештака уколико су остварени разлози предвиђени чланом 19. Закона.

да није у могућности да прибави такву исправу, тако да би суд на предлог странке овакве исправе могао сам да прибави.

III.5.5. Решење о заказивању првог рочишта за главну расправу

У глави I.2. изнети су сви проблеми са којима се суд сусреће у пракси када је у питању прво рочиште за главну расправу, па је непотребно то поново понављати. Имајући у виду наведено, како би се убрзао поступак, спречило одржавање непотребних рочишта и смањили трошкови парничног поступка како странака тако и суда, потребно је размотрити и измене ЗПП-а које би ишле у том правцу.

Наиме, странкама би се омогућило да размене два поднеска, а након тога, уколико суд сматра да је потребно додатно разјашњење, може их затражити од странака. Најкасније до тада странке би могле да изнесу чињенице потребне за образложење својих предлога, да приложе суду доказе, пре свега изјаве странака, сведока, вештака, приложе суду исправе или доказ да су исправе тражиле од надлежних државних органа, те евентуално предложе извођење доказа који излази из овог оквира. Уколико не постоје услови да суд донесе пресуду без одржавања главне расправе, фаза припремања првог рочишта за главну расправу окончала би се доношењем решења о заказивању првог рочишта за главну расправу, утврђивањем спорних, неспорних и опште познатих чињеница, одлучивањем који ће се докази и када извести и у ком временском оквиру и која правна питања се имају расправити. Садржина решења би била слична садржају одредбе члана 308 Закона о парничном поступку.

У овом случају странке би најкасније на првом рочишту могле да изнесу нове чињенице и предложе доказе, уколико учине вероватним да без своје кривице нису могле да предложе њихово извођење у ранијој фази поступка. На првом рочишту за главну расправу суд би могао да изведе доказ који странке нису успеле да обезбеде у претходној фази. Такође, суд би могао да саслуша странке и сведоке који су дали изјаве, али само у погледу одређених спорних питања, да допуне своје исказе, да омогуће супротној страни да постави питање сведоцима и вештацима.

На ово решење, не би била дозвољена посебна жалба, нити би странке могле ово решење нападати у оквиру жалбе која би се изјављивала након спроведеног поступка и била донета мериторна одлука.

Предлог: Изменити члан 308 ЗПП или додати одредбу која би се односила само на спорове мале вредности и која би обавезала странке да се изјасне након пријема поднеска супротне стране у року од 15 дана да ли имају нешто да додају или предложе. Уколико 30 дана по пријему доказа о уручењу последњег поднеска супротној страни, нема изјашњења супротне стране, суд, уколико не постоје услови да донесе одлуку, заказује прво рочиште за главну расправу.

III.6. Пресуда у спору мале вредности – пресуда ван рочишта за главну расправу у спору мале вредности

Закон о парничном поступку из 2012. године донео је новину да суд у току припремања главне расправе, поред пресуде на основу признања, одрицања, пропуштања или сачињавања судског поравнања може донети и пресуду после пријема одговора на тужбу, ако утврди да међу странкама нису спорне чињенице и да не постоје друге сметње за доношење одлуке.

Међутим, ово ограничење онемогућава суд да ову одлуку донесе у ситуацији када постоје и спорне чињенице иако су странке приложиле, односно суд је прибавио све потребне доказе, те не постоји потреба за одржавањем рочишта. То даље значи, да суд и у овим ситуацијама заказује прво рочиште за главну расправу, што суштински није потребно, већ се своди на пуко испуњавање формалних услова. Стога је потребно омогућити суду да одлуку донесе без заказивања првог рочишта за главну расправу на коме би само формално прочитао доказе који се већ налазе у списима предмета и закључио главну расправу на истом рочишту. На овај начин избегли би се трошкови одржавања рочишта и утрошак времена које је суд посветио овом предмету, не занемарујући и трошкове самог поступка позивања и заказивања првог рочишта за главну расправу. Овакво решење свакако би поступак учинило ефикаснијим, с обзиром да странке не би морале да чекају да се одржи прво рочиште за главну. Суд би могао ван првог рочишта за главну расправу да утврди чињенично стање на основу достављених доказа, донесе пресуду и пресуду достави парничним

странкама. Дакле, примат би се дао начелу писмености парничног поступка, у ситуацији када је оно апсолутно примењиво.

Предлог: Прописати одредбу која овлашћује суд да у споровима мале вредности донесе пресуду без одржавања главне расправе, када се у току припремања главне расправе прибаве сви докази из којих је могуће утврдити све релевантне чињенице.

III.7. Писани отправак пресуде

Посебна пажња истраживања била је усмерена на израду писаног отправака пресуде. Анализа је показала да у споровима мале вредности првостепени судови не користе могућност из одредбе члана 477 Закона о парничном поступку, односно да пресуда у спору мале вредности у складу са овим чланом треба да садржи само утврђено чињенично стање, навођење доказа на основу којих је чињенично стање утврђено и прописе на којима је суд засновао пресуду. Анализа је показала да је само у 6% предмета суд пресуду израдио у складу са наведеним чланом.

Број предмета у споровима мале вредности и њихова просечна вредност предмета спора која је у највећем броју случајева мања од 100.000,00 динара оправдавају да пресуда у овој врсти спорова буду много сажетије написана. Све ово, наравно, ни на који начин не сме утицати на јасноћу и прецизност пресуде. Пресуда у спору мале вредности мора испунити стандард добро образложене судске одлуке као елемент права на правично суђење.

Пракса је показала да се у пресудама, како у споровима мале вредности, тако и у општем поступку често наводи садржина сваког појединачног доказа што умногоме оптерећује образложење пресуде, а што само по себи не гарантује добро образложену пресуду. Иако се у пресудама наводи детаљна садржина сваког појединачног доказа, у великом броју оне не садрже правилно утврђено чињенично стање. Пресуда у спору мале вредности мора испуњавати стандардне прописане одредбом члана 6 Европске конвенције за заштиту људских права и утврђене праксом Европског суда за људска права и као таква гарантовати право на правично суђење. Најзахтевнији, али најбитнији елемент сваког образложења пресуде јесте оцена доказа која представља став суда у погледу тога ком доказу је суд дао одређени значај,

каква је међусобна веза између доказа, зашто је суд одређене доказе прихватио и на њима засновао одлуку Странке морају добити одговор да ли им је суд поклонио веру и зашто, зашто није прихватио исказе одређених сведока или одређене писане доказе. Осим оцене доказа битан елемент пресуде је и правна оцена, тачније подвођење чињеничног стања које је суд утврдио под законске норме, јер странке морају знати зашто је суд из изведених доказа закључио да им неко право припада или не припада.

Такође, пресуда у споровима мале вредности, као и свака друга пресуда, мора да садржи захтеве и наводе парничних странака. Захтеви и наводи парничних странака никако не значе да у пресудама треба дословно цитирати све што је наведено у тужби, односно у поднеску у коме се тужени изјашњава на наводе из тужбе. Захтеве и наводе странака треба сумирати и сажети.

Поред напред наведеног, када је реч о пресудама донетим у споровима мале вредности, одредбом члана 477 став 3 Закона о парничном поступку, предвиђено је да писана пресуда у образложењу садржи и „навођење доказа“. С друге стране, одредба члана 355. став 4. ЗПП, која се односи на пресуду у општем парничном поступку, прописује да ће суд у образложењу да „изложи доказе“. Законодавац прави термилошку разлику са намером да у споровима мале вредности пресуда буде краћа и да не буде оптерећена садржином доказа. У пракси, у највећем броју случајева, ове одредбе се примењују на тај начин што образложења пресуда оптерећују потпуним цитирање садржине писаних исправа, садржине записника на коме су саслушаване странке и сведоци. Практично се не прави разлика у начину писања пресуде у спору мале вредности и у општем поступку. Употреба различитих термина у зависности да ли је реч о образложењу пресуде у спору мале вредности или у општем поступку јасно указује на то да у спору мале вредности је довољно само навести односно побројати доказе без навођења њихове садржине. Пракса ову разлику није препознала, те одредба члана 477 став 3 Закона о парничном поступку треба да претрпи измене и да у њој изричито буде наведено да се у образложењу пресуде у споровима мале вредности не наводи садржина сваког појединачног доказа који

је суд извео током поступка, већ је неопходно изричито навести да ће суд у образложењу пресуде само побројати доказе које је извео током поступка тако што ће доказе идентификовати без цитирања. Ово посебно стога што се докази изводе на рочишту за главну расправу, да је неопходно и нужно да свака пресуда има утврђено чињенично стање, а да се докази којима је утврђено чињенично стање налазе у списима предмета. Суд ће да оцени доказе савесно и брижљиво, сваки доказ засебно, све доказе као целину и на основу резултата целокупног поступка, одлучиће које ће чињенице да узме као доказане. Суд ће да утврди чињенично стање за шта није потребно да се садржина доказа излаже у образложењу пресуде.

У претходном делу Анализе разматрано је питање оцене доказа у споровима мале вредности с обзиром да се код ових спорова пресуда не може побијати због непотпуно и погрешно утврђеног чињеничног стања, те се може извести закључак да није потребно оценити доказе у овој пресуди. Са друге стране указано је на то да оцена доказа представља „срж“ сваке пресуде и да је суд дужан да оцени доказе на основу одредбе члана 8 ЗПП.

Имајући у виду све наведене аргументе, а пре свега право странке на добро образложену судску одлуку, одредба члана 477 став 3 Закона о парничном поступку мора да претрпи одређене измене, у погледу дела који се односи на наводе и захтеве странака и садржину и оцену доказа.

Предлог: Прецизирати одредбу члан 477 став 3 ЗПП у погледу садржине пресуде у споровима мале вредности тако да садржи само сумиране наводе тужиоца и туженог, набројане доказе, оцену доказа, утврђено чињенично стање и прописе на основу којих је суд донео пресуду.

III.8. Рок за жалбу на пресуду

У спору мале вредности ставом првим члана 477 прописано је да се пресуда објављује одмах по закључењу главне расправе. Одредба члана 479 став 4 предвиђа да се „рок за жалбу рачуна од дана објављивања пресуде, односно решења, а ако је пресуда, односно решење достављено странци, рок се рачуна од дана достављања”. Оваква формулација ове законске одредбе није

довољно јасна и прецизна и изазива проблеме у пракси. Постоји обавеза суда да пресуду јавно објави, али исто тако постоји обавеза суда да писмени отправак пресуде достави парничним странкама. У ситуацији када поступајући судија објави пресуду и писмени отправак пресуде достави странкама поставља се питање од када се рачуна рок за изјављивање жалбе. Одредба члана 479 став 4 није довољно јасна, с обзиром да предвиђа да се рок за жалбу рачуна од дана објављивања пресуде, што је у конкретном случају и учињено, па се наводи, „односно од дана достављања”, што је такође у примеру који смо дали учињено, те је нејасно да ли рок за жалбу тече од дана објављивања пресуде или од дана достављања странци.

Стога је неопходно прецизирати ове законске одредбе, у смислу рачунања рока од дана достављања писаног отправака пресуде, с обзиром да суд писани отправак пресуде увек и доставља. Ово је оправдано имајући у виду чињеницу да се у писаном отправаку пресуде суд изјашњава о свим релевантним чињеницама, излаже утврђено чињенично стање, даје правну оцену и ту се налазе разлози за доношење одлуке. Странка се не може користити на квалитетан начин својим правом на жалбу уколико не зна какав је став суда по свим релевантним питањима, те нема довољно елемената да странка може написати квалитетну жалбу, уколико би се рок за жалбу рачунао од дана објављивања пресуде.

Предлог: Прецизирати одредбе Закона тако да се рок за жалбу увек рачуна од дана када је писани отправак пресуде достављен странкама.

III.9. Објављивање пресуде

Интересантно питање у пракси јесте питање објављивања пресуде. Обавеза објављивања пресуде није спорна како са аспекта Закона, тако и са аспекта Европске конвенције за заштиту људских права, с обзиром да је чланом 6 Европске конвенције изричито предвиђено да се пресуда мора изрећи јавно. У пракси се пресуде ретко објављују, већ суд доставља писани отправак пресуде странкама што је показало и истраживање. Судије су објавиле пресуду у само 28% предмета на анализираним узорку.

Предмети у споровима мале вредности су по својој структури различити. Поједине групе предмета спорова мале вредности изискују исти начин поступања, као и у општем парничном поступку. Чињенично и правно ови предмети могу бити веома захтевни што утиче и на структуру изреке пресуде. Уколико за пример узмемо новчана потраживања код којих се јавља и питање камате, могу се јавити различити рокови доспелости појединих новчаних потраживања, делимично усвајање, односно одбијање тужбеног захтева, делимична основаност камате за одређени временски период, онда јасно долазимо до закључка да сама изрека пресуде независно од висине новчаног износа о коме се ради може бити много захтевна и њој се мора посветити доста пажње приликом израде. Треба имати у виду чињеницу да након објављивања пресуде суд не може садржину изреке мењати, већ је њоме везан.

Сложеност предмета не може се ценити само на основу вредности предмета спора. Тренутно постојећа одредба члана 477 став 1 ЗПП је веома јасна и прописује да се у споровима мале вредности пресуда објављује одмах по закључењу главне расправе. Оваква формулација не даје простора за било какву могућност одлагања објављивања пресуде, чак ни у истом дану, те је и то разлог зашто изричито треба прописати да се у спору мале вредности објављивање пресуде може одложити за одређени временски период. Период у коме се може одложити објављивање пресуде у споровима мале вредности не треба да се разликује од периода у коме се може одложити објављивању пресуде у општем парничном поступку.

Предлог: Изменити одредбу члана 477 став 1 ЗПП тако да се омогући одлагање објављивања пресуде по закључењу главне расправе, уколико постоје оправдани разлози да се објављивање одложи.

III.10. Посебна жалба на решење о прекиду поступка

Закон о парничном поступку у члану 478 прописује да је у поступку у споровима мале вредности дозвољена посебна жалба само против решења којим се окончава поступак, а остала решења против којих је по закону дозвољена посебна жалба могу се оспоравати само жалбом против одлуке којим се поступак

окончава. Као спорно у пракси јавило се питање да ли на овакав начин суд може да поступа и у ситуацији када се доноси решење о прекиду поступка. Закон о парничном поступку одредбама чланова 222 и 223 прописује ситуације када суд утврђује прекид поступка, дакле када суд мора прекинути поступак и ситуације када суд може да одреди прекид као што је случај када сам одлучи да решава претходно питање или се странка налази на подручју које је због ванредних догађаја одсечено од суда. Обе групе разлога за прекид поступка се заснивају на чињеницама које могу бити међу парничним странкама спорне, односно да ли су испуњени услови када суд утврђује прекид и услови када суд одређује прекид, те свакако има простора за изјављивање жалбе у ситуацијама када је странка незадовољна одлуком суда. У погледу решења којим се одређује или утврђује прекид поступка треба направити изузетак од правила прописаних чланом 478.

Постојећа формулација члана 478 ЗПП ускраћује странкама право на правни лек, што је уставом загарантована категорија.

Предлог: Прецизирати одредбе закона у циљу омогућавања изјављивања жалбе против решења којим се одређује или утврђује прекид поступка.

III.11. Двоструко укидање

У пракси се као спорно јавило питање да ли постоји могућност вишеструког укидања пресуде у спору мале вредности (тумачење члана 383 ст. 3 и 4 и члана 387 став 3 у вези члана 476 ЗПП-а).

Врховни касациони суд је на седници Грађанског одељења усвојио правно схватање⁶³ да вишеструко укидање истоврсних пресуда у споровима мале вредности није дозвољено. Вишеструко укидање је могуће у случају када се после првог укидања донесе пресуда због изостанка или пресуда на основу признања или донесе решење о повлачењу или одбацивању тужбе јер нема суштинског идентитета између раније пресуде и по други пут донете⁶⁴. У самом правном схватању наводи се да изузетак

63 Правно схватање усвојено на седници Грађанског одељења од 10.03.2015. године, образложење верификовано 07.04.2015. године) - Билтен Врховног касационог суда, број 1/2015, Интермекс, Београд

64 Исто

важи и у случају када Уставни суд поништи другостепену одлуку Вишег суда и нареди доношење нове одлуке, у ком случају- нема идентитета између поништења и укидања одлуке јер се поништена ранија одлука уклања из правног живота и сматра се да никада није била донета.

Као интересантно јавило се и питање да ли у споровима мале вредности може одржати расправа пред другостепеним судом. У наведеном правном схватању Врховног касационог суда истиче се да се у овој врсти спорова изузетно може први пут заказати расправа пред другостепеним судом ако је непотпуно утврђено чињенично стање последица погрешне примене материјалног права, аналогно са ревизијским правилом из члана 416 став 2 ЗПП. Такође, у правном схватању се наводи да у случају да првостепени суд учини апсолутно битне повреде одредаба парничног поступка због које би првостепена пресуда морала бити укинута због немогућности другог укидања, а због поштовања члана 6 Европске конвенције о заштити људских права и уставних правила о правичном суђењу, другостепени суд изузетно може да отвори расправу да отклони битну повреду и спор коначно пресуди. Ове две ситуације које се у правном схватању означавају као изузетне, морају бити изричито прописане законом.

Предлог: Извршити измене закона у циљу прецизирања одредби које се односе на забрану вишеструког укидања одлука у споровима мале вредности и могућности одржавања расправе пред другостепеним судом у складу са правним схватањем Врховног касационог суда, када првостепени суд учини апсолутно битну повреду одредаба парничног поступка због које би првостепена пресуда морала бити укинута.

III.12. Трошкови поступка

У спору мале вредности, према анализи података који су обрађени, у 50% случајева трошкови поступка се крећу од 10.000,00 до 50.000,00 динара. У 25% се трошкови крећу од 50.000,00 до 100.000,00 динара. Процент предмета у којима се вредност предмета спора креће од 10.000,00 до 50.000,00 динара износи 34%, од 50.000,00 до 100.000,00 динара износи 21% и преко 100.000,00 динара 28% . Када се упореде ови подаци може се закључити да су трошкови несразмерни успеху у спору и да

представљају велико оптерећење за обе странке јер у извесном броју случајева вишеструко превазилазе вредност предмета спора. У тим парницама је по Адвокатској тарифи накнада за састав тужбе 6.000,00 динара и заступање на једном рочишту 7.500,00 динара, када се на то додају трошкови вештачења који се крећу у просеку од 10.000,00 до 20.000,00 динара и судске таксе чији износ није занемарљив, те сви наведени трошкови износе скоро као просечна зарада у Републици Србији. То представља велико оптерећење и за тужиоца који мора да предујми те трошкове, као и за туженог који их на крају сноси уколико тужилац успе у спору.

Закон о парничном поступку нема посебне одредбе које се односе на трошкове поступка у споровима мале вредности. Он дефинише парничне трошкове као издатке учињене у току или поводом поступка и они обухватају и награду за рад адвоката и других лица којима закон признаје право на накнаду (чл. 150-151). Члан 153-154 предвиђа да је странка која у целини изгуби парницу дужна да противној странци накнади трошкове. Ако странка делимично успе у парници, суд може, с обзиром на постигнути успех, да одреди да свака странка сноси своје трошкове или да једна странка накнади другој сразмеран део трошкова. Суд може да одлучи да једна странка накнади све трошкове које је противна странка имала ако противна странка није успела само у сразмерно незнатном делу свог захтева, а због тог дела нису настали посебни трошкови. Суд приликом одлучивања који ће трошкови да се накнаде странци узима у обзир само оне трошкове који су били потребни ради вођења парнице. О томе који су трошкови били потребни, као и о износу трошкова, одлучује суд, ценећи све околности.

Уредба Европског парламента и Савета бр.861/2007 од 11.07.2007. године⁶⁵ о установљавању европског поступка у споровима мале вредности имала је за циљ да се поступак у прекограничним случајевима у овој врсти спора поједностави, као и да се смање трошкови тог поступка. С тим у вези, Уредба у члану 16 предвиђа да странка која није успела у поступку сноси трошкове поступка. Међутим, суд не досуђује трошкове странци која у спору успе ако су ти трошкови неоправдани или несразмерни

65 Уредба Европског Парламента и Савета (ЕС) бр. 861/2007 од 11. јула 2007. године о установљењу европског поступка у споровима мале вредности („Службени лист Л 199, 31.7.2007.стр. 1-22)

са тужбеним захтевом. Она уводи појам несразмере између вредности предмета спора колико је тужилац успео у парници и трошкова поступка. У том случају се трошкови поступка не досуђују странци која је успела у спору. Новина коју уводи измењена Уредба огледа се у томе да у оквиру судских трошкова, могу да буду обухваћене накнаде и таксе које се плаћају суду, а чији се износ утврђује у складу са националним законодавством. Они не би требало да укључују, на пример, адвокатске накнаде и надокнаде, трошкове превођења, трошкове доставе писама када испоруку врше субјекти који нису суд или трошкови вештака или сведока.

Са друге стране постоје и упоредна решења у којима се постављањем судских такси у износу који превазилази вредност спора обесхрабрује подношење тужби за мале новчане износе.⁶⁶

Стога је потребно размотрити да се посебним одредбама ЗПП регулише начин обрачуна трошкова поступка у споровима мале вредности. Једано од могућих решења је да се трошкови поступка стављају у однос са вредношћу предмета спора у коме је странка успела у парници. Друга могућност је да се предвиди горња граница до које се могу признати трошкови парничног поступка у споровима мале вредности, да се признају само трошкови пуномоћника адвоката за састав тужбе и једно одржано рочиште.

Предлог: Изменити одредбе закона о парничном поступку у циљу прописивања посебних правила када су у питању трошкови у споровима мале вредности.

III.13. Израда пресуде

Одредба члана 355 став 2 ЗПП-а уређује садржину судских одлука. Закон о парничном поступку не прописује обавезу да се у уводу пресуде, назначи да ли је реч о посебном парничном поступку, односно спору мале вредности. Такође, ни одредбе члана 477 ЗПП-а које се односе на пресуду у споровима мале вредности не регулишу посебно садржину увода те пресуде. Наиме, у пресудама се наводи предмет спора и вредност предмета

66 У Републици Немачкој за спорове до 100 евра такса је 105 евра. <http://www.mdtfjss.org.rs/archive/file/Small%20Claims%20-%20Where%20Does%20Serbia%20Stand%20V3.pdf> параграф 46

спора, али се не наводи да ли је реч о посебном поступку. Када је реч о споровима мале вредности и потрошачким споровима ни на који начин се читањем одлуке, увода пресуде, не може закључити о којој је врсти спора реч.

Предлог: Изменити Закон о парничном поступку у циљу прецизирања одредаба које се односе на садржај пресуде, ради прописивања обавезности навођења да се ради о посебном поступку.

III.14. Платни налог

Закон о парничном поступку у глави XXXII садржи одредбе које прописују услове за издавање платног налога.

Питање издавања платног налога обрађено је и у претходном делу где смо предлагали смернице за убрзање поступка у споровима мале вредности и поступку издавања платног налога. Уколико би судови у већем обиму издавали решења о платном налогу смањило би се прилив предмета у суд и створио простор да судије више времена посвећују осталим предметима.

Постојање могућности да се изда платни налог на основу веродостојне исправе је била веома корисна у периоду када није била прописана могућност да се покрене поступак извршења на основу веродостојне исправе. Ова одредба је омогућавала да се избегне вођење редовног парничног поступка и на бржи и једноставнији начин дође до извршне исправе. Са изменама закона који регулише извршни поступак и увођење могућности да се покрене поступак извршења на основу веродостојне исправе, потреба за издавањем платног налога у парничном поступку се смањила, с обзиром да поверилац може директно доставити предлог за извршење на основу веродостојне исправе.

Због тога би било сврсисходно избрисати одредбе које се односе на издавање платног налога. На овај начин парнични суд би се растеретио предмета који се односе на издавање платног налога који у одређеном броју прерасте у парницу и то најчешће у спор мале вредности. Истовремено потребно је учинити и измену Закона о извршењу и обезбеђењу и то одредбе која даје дефиницију веродостојне исправе, на тај начин што би се омогућило извршење на основу свих извода из оверених

пословних књига, а не само оних који се односе на комуналне и сличне делатности. Такође, потребно је изменити и одредбе члана 456 ЗПП. У пракси се, као спорно питање, појавило питање да ли је и код издавања платног налога који се односи на доспело потраживање у новцу које не прелази динарску противвредност од 2.000,00 евра по средњем курсу НБС на дан исплате неопходно да тужилац достави доказ о уручењу опомене за плаћање доспелог потраживања. По једном схватању и у овој ситуацији се примењује одредба члана 455 у којој је изричито прописано да је услов за издавање платног налога да је дужник опоменут пре стављања предлога. По другом у овој ситуацији није неопходно да се докаже да је тужени опоменут већ само да је потраживање доспело. Овај проблем у пракси би се могао превазићи или брисањем одредбе чл. 455 или прецизирањем члана 456. Прецизирање члана 456 би се односило на јасно навођење да ће суд издати платни налог против туженог иако уз тужбу нису приложене веродостојне исправе и опомена, а у тужби је изнет основ и износ дуговања и назначени су докази на основу којих се може утврдити истинитост тужбених навода и уколико се тужбени захтев односи на доспело потраживање у новцу, које не прелази динарску противвредност од 2.000 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе.

Предлог: Брисање одредаба члана 455 Закона о парничном поступку или прецизирање одредаба члана 456 Закона о парничном поступку.

III.15. Увођење процесних механизма за ефикасно уједначавање судске праксе

Тужбени захтев у споровима мале вредности може бити одређено чињење, нечињење или трпљење, утврђење постојања или непостојања неког права или правног односа, повреде права личности, истинитост или неистинитост исправе, као и постојање или непостојање неких чињеница, али тако да је вредност предмета спора до износа од 3.000,00 евра. Наравно, предмет не може бити спор о непокретностима, спор из радних односа или спор о сметању државине. Иако постоји оваква разноликост тужбених захтева, у пракси је уочена појава да се пред једним судом воде више парничних поступка са битно истим чињеничним стањем

и правним основом, а могућа је и ситуација да и више судова има истоврсне, репетитивне, предмете. Постојање репетитивних предмета потврдила је анкета која је спроведена међу судијама приликом нашег истраживања, а судије су се том приликом изјасниле да оваква врста спорова у великој мери оптерећује њихов рад.

Репетитивне или „масовне парнице” су појмови настали у судској пракси и подразумевају већи број парница које за предмет имају спор поводом масовних повреда права, тј. повреда права великог броја лица до којих је дошло претпостављеним противправним поступањем једног истог правног субјекта (*mass harm situations*). Масовне парнице за предмет имају битно исти чињенични основ и исти правни основ. У највећем броју тих парница тужиоци су физичка лица, а тужени је исто правно лице, најчешће град, организација са јавним овлашћењима или јавно предузеће.

У досадашњој пракси судова многобројне су негативне последице „масовних парница“, као што су:

1. Неуједначена судска пракса, која настаје због различитог тумачењу и примене права, нејасних законских одредби и постојања правних празнина;
2. Повреда права на правично суђење, као резултат неуједначене судске праксе;
3. Губитак поверења грађана у судство, због различитог одлучивања у „масовним парницама“;
4. Повреда права на суђење у разумном року у свим парничним предметима, која је неминовна због великог броја „масовних парница“, те кадровске немогућности судова да све предмете реше у разумном року.

Висина трошкова поступка која превазилази висину тужбеног захтева. Једна од карактеристика ових парница је да се у њима као пуномоћници тужиоца увек јављају адвокати, да је за адвокате, у случају успеха у поступку, наплата трошкова сасвим извесна, зато што се као тужени јављају солвентна правна лица, па пракса показује да су у скоро свим овим парницама вишеструко већи трошкови поступка, од износа главног тужбеног захтева.

Несразмерно велики број ових предмета у судовима доводи до тога да судије највећи део свог радног времена проводе решавајући ове предмете и вршећи административне послове у вези тих предмета. Такође, повећани број „масовних парница“ изискује стално повећање броја судија, али и запослених у суду.

Важећи ЗПП не познаје институт којим би се обезбедила једнака примена права у „масовним парницама“.

У Закону о парничном поступку из 2011. године⁶⁷, у глави XXXVI, био је регулисан „Поступак за заштиту колективних права и интереса грађана“, али су те одредбе проглашене неуставним.

Одредбама чланова 180-185 ЗПП прописан је поступак за решавање спорног правног питања, који може допринети тзв. „уједначавању судске праксе“. Да би се тај поступак активирао, потребно је да га покрене један суд, када пред тим судом постоји спорно питање, то јест неједнако одлучивање у битно истим парницама. Међутим, овај механизам није ефикасан у ситуацији, која се у прошлости и дешавала, када код „масовних парница“ постоји потпуно уједначено поступање пред једним судом, а које је другачије од исто тако уједначеног поступања другог суда. Тада се проблем спорног правног питања може отворити само у поступку по посебној ревизији. Овако касним начином „уједначавања судске праксе“, не отклањају се дејства правноснажно окончаних поступака, у којима није изјављен ни један ванредни правни лек, јер ће правноснажне пресуде бити извршене и оне ће бити основ за могуће будуће поступке. И када дође до покретања поступка за решавање спорног правног питања од стране једног суда, остали судови, нису обавештени о овом поступку, те иако сазнају о томе, немају могућност да застану са поступком.

Један од начина за уједначено решавање битно истих парница је кроз институт спајања парница⁶⁸. Међутим, пракса је показала

67 Закон о парничном поступку, (Службени гласник РС, бр. 72/2011), и Одлука Уставног суда ИУЗ 51/2012 од 23.05.2013. године објављена у (Службеном гласнику РС, бр. 49/2013)

68 Члан 328 став 1 ЗПП гласи: „Ако пред истим судом тече више парница између истих лица или више парница у којима је исто лице противник разних тужилаца или разних тужених, све ове парнице могу да се решењем суда споје ради заједничког расправљања, ако би се тиме убрзало расправљање или смањили трошкови. За све спојене парнице суд може да донесе заједничку пресуду.“

да се тужбе које за предмет имају масовне повреда права не подносе у истом тренутку, већ континуирано, у дужем временском периоду, те се налазе у различитим фазама парничног поступка. Наведена околност, као и чињеница да је законодавац оставио могућност да се парнице споје, а не изричиту обавезу, допринело је да се у пракси ова процесна радња ретко примењивала од стране судија код „масовних парница“. Под претпоставком да се споје све „масовне парнице“ пред једним судом и на тај начин се обезбеди уједначено одлучивање, то не значи да би на исти начин било одлучено у истим тим парницама пред другим судом и да би и други судови извршили спајање.

Многа законодавства су учила нужност одређивања процесних механизма којима би се елиминисали сви негативни аспекти „масовних парница“.⁶⁹ У циљу хармонизације права чланица Европске уније и омогућавања неометаном приступу правди и једнакој правној заштити, донета је **Препорука о заједничким принципима за механизме колективне заштите у погледу остваривања захтева за пропуштање и захтева за обештећење у државама чланицама, које се тичу повреде права гарантованих прописима Уније (2013/396/EU)**, коју је Европска комисија усвојила јуна 2013. године⁷⁰. Циљ ове Препоруке је да се заустави кршење људских права гарантованих прописима Европске уније у масовним повредама права, обезбеђивање једнакости у приступу правди, прописивање процесних института којима ће се омогућити колективна заштита и створити услови за ефикасно и економично решавање прекограничних спорова. Препоручују се два механизма: колективна тужба за пропуштање/

69 Видети Закон о парничном поступку (Uredni list Republike Slovenije št. 45/2008), члан 279б којим је дефинисала *поступак узорка*, као начин за „уједначавање“ судске праксе; Нацрт предлог за измену Закона о парничном поступку Републике Хрватске у члану 95 предлаже Главу тридесет другу - *Огледни поступак ради рјешења питања важног за јединствену примену права*, 23 Федералних правила парничног поступка (*Federal Rules of Civil Procedure*) који прописује класну тужбу (*class action*); за више информација видети: „Огледни поступак према нацрту Приједлога Закона о измјенама и допунама Закона о парничном поступку, 2016.УДК: 347.91/.95 (497.5) (094.5), од 25. 9. 2016, доступно на: <http://virgo.pravo.hr/tcjust/www/sites/default/files/18%20-%20magani%C4%87.pdf>

70 *Commission recommendation of 11 June 2013 on common principles for injunctive and compensatory collective redress mechanisms in the Member States concerning violations of rights granted under Union Law (2013/396/EU)*, Official Journal L 201/60, 26/7/2013)

забрану (*injunctive collective action*) и колективна тужба за накнаду штете (*compensatory collective action*). Претпоставка за ове тужбе је постојање удружења лица која траже правну заштиту, а које ће у њихово име водити поступак.

Стога оправдано би било прописивање посебног поступка којим би се на ефикасан начин обезбедила једнака примена права и уједначила судска пракса у такозваним „масовним парницама”. Ово је могуће постићи на два начина:

1. Регулисање поступка за решавање правног питања које је од значаја за једнаку примену права у парницама поводом масовних повреда права

Према тим одредбама суд би *био у обавези* да покрене поступак за решавање питања од значаја за једнаку примену права увек када се ради о парничним поступцима са битно истим чињеничним стањем и правним основом, који су покренути или се њихово покретање разумно очекује и у којима би одлука о тужбеном захтеву зависила од решавања правног питања које би обезбедило једнаку примену права. Поступак се покреће пред Врховним касационим судом, и то пре доношења одлуке о тужби или тужбеном захтеву. У свим поступцима пред судом који је покренуо поступак за решавање спорног питања долазило би до застоја поступка, а у поступцима који нису покренути долазило би до застоја застаревања права на подношење тужбе. Врховни касациони суд био би у обавези да одмах након пријема захтева из претходног члана, о томе обавести све судове у Републици Србији, који би такође били у обавези да застану у истим поступцима.

Прописивање оваквог поступка неће довести до повреде начела независности судије у одлучивању, јер ставови Врховног касационог суда нису обавезујући за нижестепене судове, али ће се решити правно питање које је од значаја за једнаку примену права на самом почетку свих масовних парница, што значи да ће странке унапред знати који ће бити исход одлучивања по евентуалној посебној ревизији, јер Врховни касациони суд јесте везан својим ставовима. Ово би могло утицати на странке да располажу тужбеним захтевом, што се дешавало и у прошлости, и на тај начин сам поступак може бити ефикаснији и економичнији. Важно је напоменути да предмет овог поступка не би било спорно

правно питање, већ о питање које је од значаја за једнаку примену права, и управо се овим поступком намеће обавеза суда да поступак увек покрене када је реч о масовним повредама права, без обзира да ли сматра да је неко питање спорно или не.

2. Прописивање посебног пилот (тест) поступка

Овај поступак би се примењивао када се пред истим судом подигне значајан број тужби са битно истим чињеничним стањем и правним основом. Тада би суд одредио прекид у свим поступцима, а за један од њих, методом случајног узорка, суд би донео решење којим се одређује хитно поступање по моделу пилот или тест поступка. Решење којим би се одредио прекид поступка садржао би поуку тужиоцу да може ступити у парницу за коју је одређен пилот (тест) поступак, као умешач. Суд који је одреди пилот (тест) поступак би о томе одмах обавестио Врховни касациони суд, који би потом обавестио све остале судове у Републици Србији, који би такође били у обавези да одреде прекид у свим битно истим поступцима. Поступак би био хитан. Правноснажна одлука у пилот (тест) поступку након истека рока за изјављивање посебне ревизије, а у случају да је изјављена посебна ревизија и одлука по посебној ревизији, објављивале би се у „Службеном гласнику Републике Србије“ и на интернет страници свих судова. Након правноснажности одлуке, то јест након одлуке по ревизији, суд би донео решење о наставку поступка за који је одређен прекид. У случају да је правноснажном одлуком усвојен тужбени захтев или је у поступку по ревизији коначно одлучено у корист тужиоца, и тужени обавезан на чињење, нечињење или трпљење наставак поступка би се одредио уз доказ да тужени није добровољно испунио захтев тужиоца у року од 60 дана од дана подношења захтева.

Резултат овог поступка био би исти као и резултат предложеног решења за поступак решавања правног питања од значаја за једнаку примену права, у погледу везаности одлуком по посебној ревизији. Одредба о достави доказа за исплату је само у циљу економичности поступка и смањења броја предмета, чиме се не би значајно нарушило право на суђење у разумном року.

Ова решења би свакако допринела не само растерећењу судова и судија, већ и већој ефикасности парничног поступка и поштовању права на правично суђење.

Предлог: Прописивање посебног поступка за решавање правног питања које је од значаја за једнаку примену права или прописивање посебног пилот (тест) поступка.

IV ПРЕДЛОГ ЗА ИЗМЕНУ ЗАКОНА О СУДСКИМ ТАКСАМА

Анализирајући податке о наплати судске таксе може се закључити да се таксе наплаћују углавном за тужбу и пресуду и то од 80 до 90%. На жалбу и другостепену пресуду се таксе наплаћују само у 12% анализираних предмета, што је изузетно мало.

Нека законодавства предвиђају наплату само једне јединствене таксе. Такав начин омогућава ефикаснију наплату са мање администрирања и предвидивост висине таксене обавезе странке која не зависи од предузетих радњи. Овакво решење захтева измену Закона о судским таксама и процену висине тако одређене јединствене таксе. Пракса Европског суда за људска права такође указује да под одређеним околностима треба размотрити и алтернативна решења, попут постављања услова плаћања судске таксе за даље процесне радње. Шта више, упоредноправна истраживања указују на то да је Србија јединствена по томе да дозвољава наставак поступања у оквиру судског поступка, иако није плаћена припадајућа судска такса.

Предлог: Измена Закона о судским таксама у циљу прописивања јединствене таксе, онемогућавања настављања судског поступка уколико таксе нису плаћене, као и аутоматизација процеса евидентирања и наплате судске таксе кроз софтверска решења која би смањила потребу за администрирањем и што би резултирало повећањем наплате судских такси.

V ПРЕДЛОГ ЗА ИЗМЕНУ СУДСКОГ ПОСЛОВНИКА

У оквиру самих припрема за писање предлога пројекта анализе спорова мале вредности уочено је да АВП програм и Судски пословник не препознају спорове мале вредности у погледу њиховог посебног означавања, евидентирања и статистичког праћења, како је то напред наведено. Спорови мале вредности су из угла АВП програма и Судског пословника невидљиви. Нужно је спорове мале вредности учинити видљивијим и то не само визуелно ради препознавања списка предмета, већ и кроз вођење самог предмета ради прикупљања потребних статистичких података. Уколико се погледа сам омот списка парничног предмета ни на који начин се не може закључити да је реч о спору мале вредности. Чињеница да се на омоту списка назначи вредност предмета спора сама по себи не значи да је реч о спору мале вредности.

Стога би било сврсисходно, пре свега прописати посебан спис предмета или посебну ознаку да се ради о спору мале вредности. Овакво поступање је неопходно, с обзиром да се на спорове мале вредности примењују посебна процесна правила, посебне главе Закона о парничном поступку и то глава XXXIII, те да би било неспорно која процесна правила се примењују како у првостепеном, тако и у другостепеном поступку сам омот списка мора бити адекватно назначен.

Предлог: Измена Судског пословника у циљу прописивања посебног омота списка, односно ознаке на омоту списка предмета када су у питању спорови мале вредности.

VI ИЗМЕНА ПРОГРАМА ЗА АУТОМАТСКО ВОЂЕЊЕ ПРЕДМЕТА У СУДОВИМА (АВП)

С обзиром да је анализа показала да предмети мале вредности нису посебно евидентирани у АВП систему, како је то напред наведено, потребно је пре свега, изменити АВП у циљу увођења ове могућности. То би даље омогућило да ови предмети буду издвојени у систему што би олакшало израду статистичких извештаја, претрагу и обраду података, као и једноставније издвајање ових предмета по различитим критеријумима (спорови између физичких лица, спорови до одређене вредности предмета спора...).

Приликом завођења новог предмета потребно је формирати поље „спор мале вредности“, које би могло да се чекира уколико је реч о овој врсти спора. С друге стране, неопходно је оставити могућност да се неки предмет накнадно означи као „спор мале вредности“, јер се у пракси може појавити ситуација да тужба не садржи јасно означавање да је реч о спору мале вредности.

Истовремено потребно је извршити додатне измене АВП-а, како би се омогућила претрага по различитим параметрима и израда статистичких извештаја по различитим критеријумима. Предлог измена детаљно је разрађен у Анексу III, који чини прилог ове анализе, па је непотребно текст оптерећивати и тим техничким детаљима.

Предлог: Изменити АВП на тај начин што ће се увести опција означавања предмета о споровима мале вредности у складу са предложеном техничком спецификацијом (Анекс III).

ЗАКЉУЧАК

Сprovedена анализа спорова мале вредности у Републици Србији показала је да се поступак у споровима мале вредности веома мало и готово незнатно разликује од општег парничног поступка, како по процесним овлашћењима које судови користе, тако и по дужини трајања поступка.

Ово јасно говори да је неопходно предузети одређене мере како би се поступак у споровима мале вредности додатно поједноставио, при чему се мора водити рачуна о односу ефикасности и правичности.

Предложене смернице и препоруке свакако иду у том правцу и њиховом даљом имплементацијом уз измене нормативног оквира свакако би се допринело стварању правног основа за један бржи, ефикаснији, економичнији и праведнији поступак, који би уз поштовање свих права учесника у поступку и уз минимална ограничења довео до бржег остваривања права и правде.

Саставни део ове Анализе су приказ статистичких података који су прикупљени током истраживања у свих шест судова збирно и за сваки суд посебно (Анекс II), као и предлог за измену АВП програма (Анекс III), који ће бити доступни у електронској форми. Анекс I је упитник који је служио као основ за прикупљање података.

НАЈВАЖНИЈИ ЗАКЉУЧЦИ И РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ

Смернице за ефикасније поступање у споровима мале вредности:

- одржавање обука и округлих столова у циљу размене искуства и уједначавања поступања у погледу одређивања временског оквира и утврђивања спорних и неспорних чињеница;
- подстицање судија да у фази припремања првог рочишта за главну расправу прибаве списе, исправе или предмети који су предложени у тужби, поднеску којим се тужени изјашњава на наводе из тужбе или у приговору на решење о извршењу;

-
- изградити анализу пресуда Европског суда за људска права ради утврђивања да ли је ускраћивање права на изјављивање жалбе због непотпуно или погрешно утврђеног чињеничног стања у складу са чланом 6 ЕКЉП;
 - урадити анализу ради утврђивања разлога необјављивања пресуда у складу са одредбама члана 477 став 1 ЗПП и изградити препоруке у складу са резултатима анализе;
 - подстицати доношење одлуке у смислу одредбе члана 291 став 2 ЗПП увек када се може утврдити испуњеност законских услова;
 - организовање округлих столова у циљу проналажења најбољих решења и подробнијег разматрања става Врховног касационог суда у циљу његове шире имплементације;
 - одржавање обука за судије о значају медијације, њиховим законским овлашћењима у погледу упознавања странака са правом да спор реше медијацијом, како да препознају медијабилне спорове и како да приступају странкама уколико закључе да постоји простор за медијацију;
 - обавештавање странака писаним путем о могућности ослобађања од плаћања судске таксе уколико спор реше мирним путем, уз обрачунавање минималних трошкова парничног поступка.

Препоруке за ефикасније поступање у споровима мале вредности:

- одржавање састанака између основних и виших судова и организовање општих састанака између виших судова, и то између виших судова са територије једне апелације и периодично састанака између свих виших судова, уз разматрање могућности за закључење Споразума председника виших судова по угледу на Споразум председника апелационих судова;
- увођење конкретне промоције медијације као целисходног начина решавања спорова, у одређеним врстама предмета спора и укидање или смањење трошкова медијације у овим споровима;

-
- измена Програма обуке Правосудне академије у складу са предлозима из ове Анализе;
 - измена почетне и континуиране обука јавних бележника у погледу овере изјава сведока или странака у поступку како би изјаве испуњавале законом прописане услове;
 - увођење формулара (типских образаца) како би се странкама олакшао приступ суду и то за састав тужбе и поднеска којим се изјашњавају на наводе из тужбе у споровима мале вредности.

Предлози за измену Закона о парничном поступку:

- промена цензуса за спорове мале вредности, са 3000 евра на 900 евра и умањење цензуса за привредне спорове мале вредности;
- увести јединствену таксу за спорове мале вредности и изменити Адвокатску тарифу за спорове мале вредности;
- увођење категорије багателни спорови и прописивање посебних услова за поступање у тој врсти спорова;
- кориговати одредбу члана 469 Закона о парничном поступку тако да се парнице за утврђивање ништавости, поништај уговора и других правних основа не могу сматрати споровима мале вредности;
- обезбедити примену начела писмености у поступцима у споровима мале вредности, у ком случају би се рочиште за главну расправу заказивало само изузетно;
- прописати обавезно достављање тужбе на одговор туженом са налогом да се на исту изјасни у року од 15 дана од пријема тужбе, истакне процесноправне приговоре и предложи релевантне доказе;
- омогућити да се након достављања тужбе од стране суда туженом, у даљем току поступка сви поднесци странака достављају непосредно, након чега се суду достављају поднесци, са доказом о уручењу супротној страни;
- прописати обавезност комуникације електронским путем за правна лица као странке у поступку, као и за адвокате,

уколико обе стране имају пуномоћника из реда адвоката. Истовремено, омогућити да се страна коју не заступа адвокат, може сагласити да јој се сва писмена у поступку достављају електронским путем;

- прописати правила да се уз тужбу односно поднесак којим се тужени изјашњава на наводе из тужбе, као доказ предлажу изјаве сведока које би испуњавале све процесне услове из одредбе члана 245 ЗПП;
- прописати обавезност достављања налаза и мишљења вештака одговарајуће струке пре првог рочишта за главну расправу у споровима мале вредности или омогућити да суд ван рочишта одреди извођење доказа вештачењем уз могућност да прецизира и уобличи задатак вештака у оквиру предложеног предмета вештачења од стране странке;
- прописати одредбу која овлашћује суд да у споровима мале вредности донесе пресуду без одржавања главне расправе, када се у току припремања главне расправе прибаве сви докази из којих је могуће утврдити све релевантне чињенице;
- прецизирати одредбу члан 477 став 3 ЗПП у погледу садржине пресуде у споровима мале вредности тако да садржи само сумиране наводе тужиоца и туженог, набројане доказе, оцену доказа, утврђено чињенично стање и прописе на основу којих је суд донео пресуду;
- извршити корекцију одредбе члана 479 став 4 ЗПП и прописати да рок за жалбу тече од дана када је писмени отправак пресуде достављен странкама;
- прописати могућност да се објављивање пресуде одложи и у поступцима у споровима мале вредности;
- изменити одредбу члана 478 и дозволити странкама могућност и у споровима мале вредности да изјаве жалбу на решење којим се одређује или утврђује прекид поступка;
- прописати забрану вишеструког укидања свих одлука у споровима мале вредности;

-
- прописати посебна правила када су у питању трошкови у споровима мале вредности;
 - прецизирати одредбе које се односе на садржај пресуде, ради прописивања обавезности навођења да се ради о посебном поступку;
 - брисати одредбе члана 455 Закона о парничном поступку или прецизирати одредбе члана 456 Закона о парничном поступку;
 - увести поступак за решавање правног питања од значаја за једнаку примену права у парницама поводом масовних повреда права, или увођење посебног парничног поступка - Модел тест поступка.

Предлог за измену Закона о судским таксама:

- прописати јединствене таксе, онемогућавање настављања судског поступка уколико таксе нису плаћене, као и аутоматизација процеса евидентирања и наплате судске таксе кроз софтверска решења која би смањила потребу за администрирањем.

Предлог за измену Судског пословника:

- изменити Судски пословник у циљу увођења посебног омота списка, односно ознаке на омоту списка предмета када су у питању спорови мале вредности.

Предлог за измену Програма за аутоматско вођење предмета у судовима (АВП):

- изменити АВП на тај начин што ће се увести опција означавања предмета о споровима мале вредности у складу са предложеном техничком спецификацијом (Анекс III).

