

ИНИЦИЈАТИВА ОПШТЕ СЕДНИЦЕ ВРХОВНОГ КАСАЦИОНОГ СУДА ЗА ИЗМЕНУ ЗАКОНА О ПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ

На седници одржаној 25.12.2019. године, Општа седница Врховног касационог суда усвојила је Иницијативу и предлог за измену одредби члана 403. став 2. тач. 2. и 3, члана 404. и члана 469. ЗПП,

и затражила од овлашћеног предлагача да се донесе

Закон о изменама Закона о парничном поступку којим ће се по хитном поступку извршити измене тих одредби Закона о парничном поступку ("Службени гласник РС" 72/2011, 49/2013-УС, 74/2013-УС, 55/2014, 87/2018)

Анализа о постојећим законским решењима кроз праксу омогућује оцену делотворности постојећих правних средстава, на основу које се упућује иницијатива за измену одредби ЗПП-а.

I

Образложење и предлог за измену везано за члан 403. став 2. у тачкама 2. и 3. ЗПП

Изменама ЗПП-а од 31.05.2014. године („Службени гласник РС“ број 55/14), новелиран је члан 403. тиме што је додат став 2. ЗПП, којим је у тачкама 2. и 3. прописано да је ревизија увек дозвољена: када је другостепени суд преиначио пресуду и одлучио о захтевима странака (тачка 2) и када је другостепени суд усвојио жалбу, укинуо пресуду и одлучио о захтевима странака (тачка 3).

При таквом законском решењу, нужна је била интервенција закључцима Грађанског одељења ВКС заузетим 03.03. и 10.03.2015. године да се правило о дозвољености ревизије у ситуацијама из новелираног члана 403. став 2. тач. 2. и 3. ЗПП, не примењује ако се ради о трошковима поступка или камати као споредним потраживањима, у споровима мале вредности, у парницама због сметања државине или ако је посебним законом прописано да ревизија није дозвољена. Спорови мале вредности, питање трошкова и камата, објективно по свим правилима, свакако не заслужују да се нађу пред ВКС, без обзира на значај који имају за странке из тог поступка.

Спорови мале вредности су спорови чија вредност не прелази динарску противвредност од 3.000 евра (члан 468). Не сматрају се споровима мале вредности у смислу одредби ове главе закона, спорови о непокретностима, спорови из радног односа и спорови због сметања државине (члан 469).

Меродавни новчани цензус за изјављивање ревизије као ванредног правног лека је 40.000 евра у динарској противвредности (новелирани члан 403. став 3), односно 100.000 евра у динарској противвредности у привредним споровима (новелирани члан 485).

Начин другостепеног одлучивања у жалбеном поступку као такав не би требало да „аутоматски“ омогући право на ревизију у парницама у којима ревизија није дозвољена по меродавном новчаном цензусу, пре свега зато што је ово законско решење уведено по први пут у одредбе ЗПП-а и супротно је дугогодишњој пракси и процесним законским решењима. Таквим изменама створени су услови да ревизија као ванредни правни лек практично постане редовни правни лек, а то свакако не води у ефикасно трећестепено одлучивање и не одговара улози коју треба да има Врховни касациони суд као највиши суд у Републици Србији.

Дозвољавање ревизије због начина другостепеног одлучивања у ситуацијама када ревизија по редовном току ствари – због новчаног цензуса не би била дозвољена, доводи до крајње неједнаког приступа суду трећег степена и неједнакој заштити права пред судовима, прокламованој у члану 36. став 1. Устава. Поготово што је у ставу 2. овог члана Устава, странкама гарантовано право на жалбу као редован правни лек, што даље значи да право на ревизију као ванредни правни лек није Уставом гарантовано право. Ревизија треба да буде доступна под истим условима независно од начина одлучивања, чиме се једино јемчи једнака заштита права пред судом трећег степена.

Предлаже се измена у следећој садржини:

Мења се одредба члана 403. став 2. тако што се одредбе тач. 2. и 3. тог става бришу.

II

Образложење и предлог за измену везано за члан 469. ЗПП

Залагање за измену члана 469. ЗПП по којем се спорови из радног односа не сматрају споровима мале вредности, почива на томе да је превазиђена и неживотна ова одредба преузета по аутоматизму још из првог ЗПП-а („Службени лист СФРЈ“, бр.4/76) који је ступио на снагу 01.07.1977. године и након тога преписивана у касније донетим процесним законима. У постојећим околностима и контексту измењење регулативе у области радноправних односа свакако да не заслужује такав третман и значај. Поготово што странке имају право на ревизију која је увек дозвољена у радним споровима (члан 441) када је реч о заснивању, постојању или престанку радног односа (када се решава радноправни статус), што значи и онда када се о таквој накнади одлучује у склопу радног спора, а у редовној ситуацији је за право на изјављивање ревизије меродаван новчани цензус. Зато нема правно аргументованих разлога да се у споровима за накнаде из радног односа, примерице за исплату накнаде трошкова превоза, трошкова за исхрану или регреса чије висине су најчешће у распону од 1.500 па до 10.000,00 динара, или накнаде зараде које такође најчешће не прелазе износ од 3.000 евра што одговара вредности спора мале вредности, одлучује пред Врховним касационим судом као највишим судом, јер ове накнаде спадају у корпус из радног односа, због чега се не може применити правни закључак Грађанског одељења од 03.03. и 10.03.2015. године.

У виду треба имати да успостављени систем усаглашавања судске праксе апелационих судова омогућује да се на оперативан и ефикасан начин обезбеди уједначена судска пракса по питањима која се јављају у споровима из области радног права, те једнако тако и у споровима о накнадама из радног односа које по висини не прелазе износ динарске противвредности 3.000 евра. У постојећим околностима

целисходно је да апелациони судови поступају као жалбени у предметима о накнадама из радног односа независно од висине постављених захтева. Да би се такав разуман циљ остварио нужна је и промена регулативе о стварној надлежности у Закону о уређењу судова, која се такође предлаже у склопу залагања за успостављање рационалног система којим се обезбеђује делотворно остварење судске заштите и примене права.

Предлаже се измена ЗПП у следећој садржини:

Одредба члана 469. се мења тако што се бришу речи:“спорови из радних односа“.

Предлаже се уједно и измена Закона о уређењу судова

у члану 24. став 1. о надлежности апелационог суда, тако што би се додала тачка 4. која би гласила:

„на пресуде основних судова у свим споровима из радних односа“

III

Образложење и предлог за измену везано за члан 404. ЗПП

Законом о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/2011, 55/2014), који је ступио на снагу 01.02.2012. године, у члану 404. став 1. прописано је да је ревизија изузетно дозвољена због погрешне примене материјалног права и против другостепене пресуде која не би могла да се побија ревизијом, ако је по оци Врховног касационог суда потребно да се размотре правна питања од општег интереса или правна питања у интересу равноправности грађана, ради уједначавања судске праксе, као и ако је потребно ново тумачење права (**посебна ревизија**).

Док је о дозвољености раније изузетне ревизије по члану 395. ЗПП-а, одлучивао апелациони суд у тројном већу, о дозвољености и основаности посебне ревизије из члана 404. ЗПП-а одлучује Врховни касациони суд у већу од пет судија.

Полазећи од улоге Врховног касационог суда да уједначава и усмерава судску праксу и да решава општа правна питања у циљу очувања правне сигурности као елемента права на правично суђење, намера законодавца приликом увођења института посебне ревизије била је да се овим ванредним правним леком значајно допринесе правилној примени материјалног права и једнаком тумачењу права у ситуацији правних празнина или колизији норми. Посебна ревизија је установљена ради разматрања правних питања од општег интереса, уједначавања судске праксе или када је потребно ново тумачење права.

Међутим, примена института посебне ревизије у пракси није дала очекивани резултат. Напротив, она је блокирала рад највишег суда, доводећи га у позицију да не може да се бави управо оним предметима који по вредности и важности заслужују посебну пажњу из домена превасходне надлежности касационог суда.

Према подацима судске писарнице о броју примљених посебних ревизија у масовним предметима (МУП, Железнице, НСЗ, предшколске установе, банке...), у

периоду од 2016. године, до 31.10.2019. године, може се закључити да је тај број континуирано растао. У овом периоду број предмета примљених по посебној ревизији у масовним споровима, **увекан је три пута**. Наиме,

- у току 2016. године, од укупно примљених ревизијских предмета 5 315, по посебној ревизији примљено је 1 516 предмета, што износи **28,5%** у односу на укупан број примљених ревизијских предмета

- у 2017. години од укупно примљених ревизијских предмета 6 602, по посебној ревизији примљено је 2 590 предмета, што износи **39,2%** у односу на укупан број примљених ревизијских предмета

- у 2018. години од укупно примљених ревизијских предмета 9 327, по посебној ревизији примљено је 4 690 предмета, што износи **50,3%** у односу на укупан број примљених ревизијских предмета

- у 2019. години, и то до 31.10.2019. године, од укупно примљених ревизијских предмета 8 040, по посебној ревизији примљено је 4 570, што износи **56,8%** у односу на примљени број ревизијских предмета у периоду десет месеци

Број предмета по посебним ревизијама заправо је и већи, али се статистички не може исказати, у односу на број поднетих посебних ревизија у предметима који не спадају у масовне. Судска писарница није била у могућности да достави податке о броју поднетих посебних ревизија у предметима који не спадају у масовне.

У односу на укупан број поднетих посебних ревизија, Врховни касациони суд је у мање од 5% случајева прихватио одлучивање о посебној ревизији. У свим осталим предметима подношење тог правног средства је оцењено недопуштеним. Због тога су покренути поступци по овом правном средству у **95% случајева окончани доношењем решења о одбацавању посебне ревизије**. При томе, те одлуке су донете у већу од пет судија, за разлику од донетих одлука по редовним ревизијама о којима одлучује тројно веће. На тај начин, осим судија, ангажовани су и сви остали ресурси Врховног касационог суда на поступању у предметима који су без икаквог утицаја на остварење основне улоге ове највише правосудне инстанце. С тим у вези изузетна ревизија је и према ставу Уставног суда оцењена као неделотворно правно средство.

Иако је замишљена као делотворан правни лек за ситуације када редовна ревизија по новчаном цензусу или по посебном закону није дозвољена и то само због погрешне примене материјалног права, када је потребно уједначити судску праксу, размотрити правна питања којима је потребно ново тумачење права, овај посебни ванредни правни лек се претворио у покушај добијања права на ревизију и приступ ВКС-у чак и за питања примене процесних закона, трошкова поступка, камате и у другим ситуацијама када редовна ревизија није дозвољена по новчаном цензусу, по посебном закону или по начину одлучивања. Према постојећим законским одредбама право на ревизију се може остварити у односу на све грађанске спорове независно од врсте и вредности предмета спора. Истина, то се може учинити под условима прописаним чланом 404. ЗПП. Међутим, упркос прописаним ограничењима установљеним том одредбом, у пракси се посебна ревизија изјављује на начин као што се то чини и у случају редовне ревизије. Шта више, у највећем броју изјављених посебних ревизија само се помиње одредба члана 404. ЗПП без било каквог образложења разлога који би у складу са том одредбом представљали правно допуштен основ за њено изјављивање. На тај начин Врховни касациони суд се оптеретио решавањем посебних ревизија у енормно великом броју предмета у којима су решавани спорови такве вредности који нису ни у жалбеној надлежности апелационог суда.

Одлучујући у предметима по посебној ревизији Врховни касациони суд доноси на хиљаде одлука о њиховој недозвољености, односно одбацивању. Уз то, законско допуштење изјављивања ревизије у готово свим предметима само по себи ствара сумњу о правну ваљаност одлука нижестепених судова са аспекта њихове законитости и правилности. На тај начин постојећим законским решењем онемогућава се пружање делотворне судске заштите по изјављеним и редовним и посебним ревизијама. Шта више, Врховни касациони суд се из тог разлога лишава и могућности да ефикасно и делотворно поступа у предметима који су од посебног значаја за успостављање владавине права. Јер, хиљадама донетим решења о одбацивању изјављених посебних и редовних ревизија у јавности се потиरे учинак његових мериторних одлука донетих у предметима у којима су решена правна питања од изузетне важности за правни систем у целини.

Имајући у виду велики број одлука којима се не прихвата одлучивање по посебној ревизији, поставља се питање да ли овај ванредни правни лек представља ефикасно правно средство за обезбеђење улоге коју има Врховни касациони суд по Закону о уређењу судова, а то је обезбеђење јединствене примене и тумачења права.

Суштина улоге Врховног суда јесте да се бави стварима од велике важности и значаја и да полазећи од законских овлашћења, уједначава судску праксу решавањем спорног правног питања на захтев првостепеног суда (чл. 180-185 ЗПП) које има за циљ и у функцији је окончања већег броја предмета, одлучивањем о ванредним правним лековима у појединачним предметима, усвајањем правних схватања ради попуњавања правних празнина, одржавањем састанака са апелационим судовима ради разматрања спорних питања грађанске материје, одржавањем саветовања, утврђивањем сентеници и њиховим објављивањем на интернет страници суда и објављивањем одлука ради развијања јединствене базе судске праксе.

Уређени институт посебне ревизије могао би водити делотворном остварењу судске заштите пред Врховним касационим судом која би била у функцији заштите јавног интереса. У противном, правни институт посебне ревизије губи сваки смисао и значај, а последица те чињенице се исказује у исцрпљујућем а неделотворном поступању Врховног касационог суда и енормном оптерећењу свих судија и осталих служби суда. Врховни касациони суд није у могућности да у догледно време са постојећим бројем судија и пратећим службама обезбеди ефикасно решавање предмета у којима је изјављена ревизија управо из разлога што неадекватна-неделотворна постојећа законска решења о допуштености ревизије и посебне ревизије као ванредног правног средства дозвољавају подношењем енормног броја тих правних лекова. Зато се:

Предлаже измена ЗПП у правцу:

Законски **прецизно уредити институт посебне ревизије**, такстативним прописивањем услова за изјављивање посебне ревизије и начина одлучивања.

Пре свега, потребно је прописати:

-прецизне критеријуме као услове изузетне дозвољености ревизије против правноснажне пресуде донете у другом степену, у односу на коју редовна ревизија није дозвољена,

-обавезну садржину предлога за иницирање поступка ради оцене о испуњености услова да се ревизија дозволи, рока и начина подношења,

- уредити поступак оцене о испуњености услова за изјављивање посебне ревизије и поступак одлучивања о посебној ревизији.

У погледу **критеријума**, уређењем института посебне ревизије као ванредног правног средства треба обезбедити да се посебна ревизија као правни лек дозволи у циљу разматрања правног питања које је важно за одлуку у спору и од значаја је за правну сигурност или за развој права кроз судску праксу, а нарочито ако о том питању:

- ревизијски суд није заузео став, а постоји различита пракса другостепених судова,

-ревизијски суд је већ заузео став, али се одлуком другостепеног суда одступа од става ревизијског суда, а одступање од успостављене судске праксе није засновано на разлозима који би одступање чинили оправданим,

-ревизијски суд је већ заузео став и пресуда другостепеног суда се заснива на том ставу, али би тај став требало преиспитати због уважених разлога изнетих током првостепеног и другостепеног поступка, због промене у правном систему условљене новим законодавством или потврђеним међународним уговором, као и због становишта изнетих одлуком Уставног суда Републике Србије или Европског суда за људска права.

У погледу **обавезне садржине предлога**, прописати као дужности подносиоца да у предлогу мора конкретизовати правно питање због којег је поднет предлог да се дозволи изјављивање ревизије, уз навођење прописа и других релеватних извора права који се односе на то питање, као и разлога због којих сматра да је потребно да се Врховни касациони суд изјасни о одређеном правном питању, са прилозима одлука на којима је засновано образложење о постојању такве потребе.

У погледу **поступка** који мора бити уређен могућа су различита решења.

Заштита јавног интереса посредством посебне ревизије која би само изузетно била дозвољена о одређеном правном питању, могла би се остварити законским установљењем јасних критеријума и двофазног поступања Врховног касационог суда. Прва фаза представљала би преиспитивање и оцену тројног већа Врховног касационог суда о испуњености услова за изјављивање посебне ревизије о одређеном правном питању, уз констатацију у којем делу и у односу на које одређено правно питање се дозвољава изјављивање ревизије или се предлог одбацује због недостатка претпоставки за изјављивање посебне ревизије. Друга фаза (од изјављивања ревизије) представљала би поступање по допуштеној ревизији и одлучивање већа Врховног касационог суда у проширеном саставу, доношењем мериторне одлуке о основаности или неоснованости ревизије само о правном питању у односу на које је у претходној фази одређено да се ревизија може изјавити.

ЗАКЉУЧАК

На основу изнетог о постојећем стању може се закључити да енорман број изјављених редовних и посебних ревизија и донетих процесних одлука по тим правним лековима има за последицу пољуљано поверење грађана у правосуђе, односно успостављање ефикасне и делотворне заштите права у поступцима по ванредним

правним лековима. Закључак је да се то стање може поправити само успостављањем законског оквира за одлучивање Врховног касационог суда искључиво у предметима чије решавање има изузетни значај не само за странке већ и за успостављање јединствене судске праксе. Зато је заузет став да се постојеће стање може ефикасно превазићи само адекватним нормативним уређењем дозвољености ревизије и посебне ревизије које ће омогућити делотворно и благовремено одлучивање пред Врховним касационим судом. Према мишљењу судија овог суда то се у овом тренутку може учинити једино изменама важећих одредби ЗПП о дозвољености ревизије и посебне ревизије. Такво залагање се темељи на уставном јемству прописаном одредбом члана 36. Устава Републике Србије. Том одредбом Устава зајамчена је једнака заштита права грађана пред судовима и гарантовано право на жалбу, или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу грађана. Уставом се гарантује само право на жалбу. Односно, Уставом се јемчи само двостепено одлучивање. Стога се право на ревизију може остварити искључиво у складу са законом прописаним посебним условима. Међутим, остварење тог права не може бити опредељено законским решењем којим се онемогућава делотворно поступање и одлучивање Врховног касационог суда. Напротив, том суду се одговарајућим законским решењима мора обезбедити да као највиша правосудна инстанца доноси одлуке којима ће се суштински омогућити остварење његове основне улоге на плану једнаке заштите права свих грађана и предвидивости исхода решавања спорних односа.