

# IZMENE I DOPUNE ZAKONA O PARNIČNOM POSTUPKU (ZPP)

## KORACI U DOBROM PRAVCU ILI NE?

*Mihailo Pavlović  
Dušan Ignjatović*

### I UVOD

Ministarstvo pravde Republike Srbije je 20. maja 2021. godine na svom sajtu objavilo Nacrt zakona o izmenama i dopunama ZPP-a (u daljem tekstu: Nacrt). Javna rasprava o nacrtu će trajati do 14. juna 2021. godine, nakon čega će Ministarstvo pravde analizirati primedbe, predloge i sugestije, i u roku od 15 dana sastaviti izveštaj o sprovedenoj raspravi.

Nacrtom se intervenisalo u 137 od postojećih 510 članova ZPP-a, i nesumnjivo je da će brojne izmene, ukoliko budu usvojene, značajno uticati na odvijanje parničnih postupaka.

U razlozima za donošenje zakona predlagač je naveo da se zakon menja u cilju unapređenja efikasnosti pravosuđa, posebno u delu koji se odnosi na dostavljanje pismena, snimanje suđenja i procesnu disciplinu (saglasno standardima EU, praksi ESLjP-a i Ustavnog suda), proširenja mogućnosti elektronskog pokretanja i vođenja sudskih postupaka uz pomoć aplikacije E-sud, a sve u cilju skraćivanja trajanja sudskih postupaka i smanjenju troškova samog postupka.

Složićemo se da je unapređenje efikasnosti pravosuđa cilj koji bi neizostavno trebalo postići. Neki od osnova na koje se predlagač poziva za ovako opsežne intervencije u zakonski tekst ostaju, međutim, na nivou ničim potkrepljenih proklamacija.

Nisu, naime, navedeni konkretni standardi EU na koje se predlagač poziva. ESLjP i Ustavni sud se ni sami ne mogu pohvaliti efikasnošću u radu. Prilično rigidni uslovi koje ESLjP ima za prihvatljivost predstavki doveli su do toga da taj sud odbacuje preko 90 procenata predstavki, a da čak ni to nije dovelo do brzog rešavanja (onog malog procenta) predstavki o kojima se meritorno rešava. Iako se poziva na praksu ovih sudova, predlagač nije naveo nijednu konkretnu odluku Suda iz Strazbura niti odluku Ustavnog suda. Ovo je neobično upravo zbog toga što su neke konkretne odluke ovih sudova direktno protivrečne pojedinim rešenjima iz Nacrta, o čemu će biti više reči u daljem tekstu.

Unapređenje elektronskog pokretanja i vođenja postupaka je potrebno, ali se u obzir mora uzeti da je značajnom broju učesnika u postupcima ovo i dalje nepoznata oblast, a ne malom broju stranaka i nedostupna opcija.

## II OPSEG INTERVENCIJA U ZAKONSKI TEKST

Izmene i dopune ZPP-a sadržane u Nacrtu mogu se grupisati u nekoliko oblasti:

### II.1 SASTAV SUDA I MESNA NADLEŽNOST SUDOVA

Nacrtom se konačno napušta učešće laika (porotnika) u sudskim većima. Za razliku od dosadašnjeg rešenja u kojima je u određenim predmetima postupalo sudsko veće sačinjeno od sudija i sudija porotnika, Nacrtom je predviđeno da sve postupke u prvom stepenu sudi sudija pojedinac. Ova promena neće imati veliki efekat i predstavlja usaglašavanje sa realnošću, obzirom na utisak da je i dosadašnji uticaj porotnika u odlučivanju bio nevelik.

Drugostepeno veće će i dalje biti sačinjeno od troje sudija, dok će Vrhovni kasacioni sud (u daljem tekstu: VKS) odluke donositi uvek u veću sačinjenom od pet sudija (umesto sadašnjeg rešenja da se u postupcima po redovnoj reviziji odlučuje u tročlanom, a u postupcima po posebnoj reviziji u petočlanom veću).

U sporovima u kojima je tužena Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave ili njihovi organi mesno će biti nadležni sudovi u kojima je prebivalište, odnosno sedište tužioca, za razliku od dosadašnjeg rešenja gde se mesna nadležnost suda zasnivala u odnosu na sedište tuženog (odnosno sedište skupštine pomenutih entiteta).

Istovetno rešenje (nadležnost suda prema prebivalištu, odnosno sedištu tužioca) predviđeno je u sporovima za zaštitu potrošača, odnosno korisnika finansijskih usluga (isključiva nadležnost); sporovima protiv privrednog društva koje ima ogranak izvan svog sedišta ukoliko spor proizlazi iz pravnog odnosa tog ogranka (isključiva nadležnost); sporovima koji nastanu iz izvršnog postupka i postupka obezbeđenja ili i administrativnog izvršnog postupka (isključiva nadležnost).

Nacrt predviđa da prvostepeni postupci koji su započeti po sadašnjim odredbama ZPP-a u sporovima u kojima je mesna nadležnost sudova promenjena po odredbama izmena zakona, a nisu okončani do dana stupanja na snagu izmena zakona, dovršiće se pred sudovima koji su mesno nadležni po odredbama izmena zakona. Ostaje da se vidi kakve će efekte ova odredba imati u praksi i koliko će vremena trebati da se postupak nastavi pred sudom koji je mesno nadležan po izmeni zakona.

Izmene koje se odnose na mesnu nadležnost sudova u navede nom delu mogu dovesti do unapređenja efikasnosti rada pravosuđa jer će rasteretiti beogradske osnovne sudove (pre svega Prvi i Treći osnovni sud u kojima imamo najveći broj predmeta po sudiji).

Ove izmene mogu dovesti i do unapređenja pristupa sudu za građane koji žive daleko od Beograda, i žele da aktivno učestvuju u postupcima u svojoj stvari, pošto će parnične postupke protiv države moći da pokreću i vode u sudu u svom gradu.

## II.2 PROCESNA DISCIPLINA

Kopljia će se sigurno najviše lomiti u ovom delu i čini se da su mnoga od predviđenih rešenja bespotrebno rigidna, a neka potencijalno i nesaglasna sa Ustavom.

Predujam za troškove postavljanja i rada privremenog zastupnika je izmenama i dopunama ZPP-a uređen na način da je tužilac dužan da položi ovaj iznos u roku koji je ostavljen rešenjem suda o imenovanju privremenog zastupnika. Posledica nepredujmljivanja ovih troškova jeste pretpostavka da se tužba smatra povučenom.

Podnesci za koje nije plaćena taksa u rokovima propisanim zakonom (Zakonom o sudskim taksama) smatraće se povučenim, tako da stranka faktički neće biti u mogućnosti da izbegne obavezu plaćanja takse u momentu njene dospelosti, ukoliko ne želi da se suoči sa posledicom povlačenja tužbe.

Sada važeći ZPP ne sadrži napred navedena rešenja, a predložena rešenja se po našem stavu i ne bi smela prihvatiti.

Pretpostavka povlačenja podnesaka (tužbe, odgovora na tužbu, žalbe, i drugih podnesaka) je ekstremna mera koja podrazumeva da će u mnogim slučajevima stranka izgubiti pravo na sudsku zaštitu nekog svog prava, i to samo zbog toga što nije ispunila administrativnu obavezu plaćanja takse ili predujmljivanja troškova postupka.

Predlagač kao da zaboravlja odluku Ustavnog suda o nesaglasnosti odredbe iz člana 38a Zakona o porezima na imovinu sa Ustavom, kojom je bilo predviđeno da se upis prava na nepokretnosti u javnim knjigama ne može vršiti bez dokaza o plaćenom porezu na prenos apsolutnih prava.<sup>1</sup> Ustavni sud je ocenio da navedena zakonska odredba ograničava pravo na imovinu proklamovano članom 58 Ustava.

Gotovo je izvesno da bi ishod ocene ustavnosti odredbi o povlačenju tužbe i drugih podnesaka zbog neplaćanja sudskih taksi bio identičan ishodu ocene ustavnosti pomenutog člana Zakona o porezu na imovinu, jer bi se takvim odredbama ograničavalo pravo na pristup sudu, odnosno pravo na pravično suđenje, kao i pravo na delotvorni pravni lek. Ova prava garantovana su ne samo tekstem Ustava, već i potvrđenim međunarodnim ugovorima (pre svega Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, i Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i građanskih sloboda).

Da ni Evropski sud za ljudska prava neće biti blagonaklon prema predviđenom zakonskom rešenju vidi se iz prakse tog suda iz koje jasno proizlazi da nametanje obaveze aplikantima da plaćaju visoke sudske takse predstavlja neproporcionalno ograničenje za njihovo pravo na pristup sudu i time povredu člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Odluka broj IUz-225/2005 od 19.04.2012. godine.

<sup>2</sup> Evropski sud za ljudska prava, *Kreuz protiv Poljske*, predmet br. 28249/95, presuda od 19.6.2001, paragraf 67; *Palewski protiv Poljske*, predmet br. 32971/03, presuda od 5. juna 2009. godine, paragraf 54.

Ako je cilj ovih izmena unapređenje procesne discipline onda bi bilo svrsishodnije razmotriti druge mogućnosti, kao što je, na primer, mogućnost određivanja zastoja u postupku do plaćanja predujma za privremenog zastupnika ili do donošenja pozitivne odluke po zahtevu za oslobođenje od plaćanja troškova postupka.

U slučaju sudskih taksi, međutim, ni određivanje zastoja ni druge mere ne mogu doći u obzir. Jednostavno se ne sme ograničiti mogućnost učešća u postupku zbog toga što nije plaćena neka taksa. Čini se da bi racionalno i pragmatično rešenje bilo izmena Zakona o sudskim taksama kojim bi se predvidelo da obaveza plaćanja sudskih taksi dospeva po pravnosnažnosti i izvršnosti presude, u kom slučaju bi strani u postupku (koja je presudom ili rešenjem obavezana da snosi troškove postupka) sud dostavio sve taksene naloge i ostavio joj rok za plaćanje pod pretnjom prinudnog izvršenja.

Nacrt predviđa da pretpostavka povlačenja podneska važi i u slučaju da podnesak ne bude dostavljen u dovoljnom broju primeraka u naknadno ostavljenom roku od osam dana, s tim što ova odredba neće važiti u slučaju predaje u obliku elektronskog dokumenta. Ponovo je nejasno zbog čega bi se smatralo da je povučen podnesak koji nije dostavljen u dovoljnom broju primeraka, i to pogotovo ako će sve biti skenirano i pogotovo ako je intencija predlagača da se svi podnesci predaju u formi elektronskog dokumenta (koji se po prirodi stvari ne dostavlja u više primeraka). Ovo bi moglo da se prevaziđe naplatom uvećane takse za kopiranje i/ili skeniranje.

Podnesci koji nisu predati u formi elektronskog dokumenta od strane lica koja su obavezna da ih predaju u toj formi, smatraće se povučenim, a ukoliko nedostaci ne budu otklonjeni u zakonskom roku od osam dana (nije predat u elektronskoj formi ili putem E-suda), podnesak će se odbaciti.

Nacrtom se uvodi i obaveza stranke da položi predujam za troškove izvođenja dokaza koje predloži u roku koji im sud ostavi. U slučaju da stranka ne predujmi troškove u ostavljenom roku, smatraće se da je odustala od izvođenja dokaza.

Nacrt predviđa da je tužilac dužan da jednom tužbom obuhvati sve tužbene zahteve koji potiču iz istog činjeničnog i pravnog osnova. U protivnom, imaće pravo samo na naknadu troškova onog parničnog postupka koji je prvi bio pokrenut, dok će u ostalim postupcima biti obavezan da nadoknadi troškove suprotnoj strani bez obzira na ishod parnice.

Troškovi postupka će se, u skladu sa Nacrtom, ubuduće opredeljivati isključivo pisanim putem, uz njihovo pojedinačno opredeljenje po vrsti i iznosu.

U slučaju kažnjavanja zbog nepoštovanja procesne discipline, sud će prema Nacrtu biti u obavezi da u rešenje o kažnjavanju odredi rok za uplatu novčane kazne i uvećanje od 20 % ukoliko kažnjeno lice ne uplati iznos u ostavljenom roku. Ukida se postojeće rešenje kojim se novčana kazna zamenjuje kaznom zatvora.

Nacrt previđa da se poziv na ročište na kojem će se saslušavati stranke više neće dostavljati strankama, već njihovim punomoćnicima.

Tužba će se, prema Nacrtu, smatrati povučenom i u slučaju da tužilac ne pristupi na ročište koje će se održati putem video konferencijske veze.

### **II.3 ZASTUPANJE**

Novim rešenjem je propisano da se fizičko lice u postupku može zastupati ili samo ili preko punomoćnika iz reda advokata. Nacrtom se predviđa i mogućnost da fizičko lice može zastupati i pružalac besplatne pravne pomoći, i ukida se dosadašnje rešenje da stranku može zastupati krvni srodnik.

Nacrtom se predviđa da licima koja su zastupala stranke kao punomoćnici u parničnim postupcima, a koja ne mogu biti punomoćnici po novim odredbama, prestaje ovlašćenje za zastupanje danom stupanja na snagu izmena zakona. Smatramo da bi bolje rešenje bilo da se dozvoli da se započeti postupci završe sa punomoćnicima koji su postupali u postupku pre stupanja izmena zakona na snagu.

Sud bi dobio ovlašćenje da, ukoliko posumnja u istinitost punomoćja, može zahtevati da se dostavi overeno punomoćje, osim u slučaju da je punomoćje podneto u formi elektronskog dokumenta. Ovo je povratak odredbe koja je postojala u ranijim zakonima koji su regulisali parnični postupak.<sup>3</sup>

### **II.4 E-SUD, PROCESNA KOMUNIKACIJA, SNIMANJA I VIDEO KONFERENCIJA**

Za razliku od sada važećeg ZPP-a koji je u nekoliko odredaba predvideo mogućnost elektronske komunikacije sa sudovima u skladu sa zakonom koji uređuje elektronski dokument, izmenama i dopunama ZPP-a se ovo pitanje detaljno uređuje.

Pre svega, izmene i dopune ZPP-a omogućuju da se svi podnesci, uključujući tužbu i pravne lekove podnose elektronskim putem ukoliko su potpisane kvalifikovanim elektronskim potpisom ili pečatom. Preostali podnesci će se dostavljati neposredno između stranaka, umesto dosadašnjeg rešenja gde stranka dostavlja podnesak sudu, a sud potom suprotnoj strani. Ovo rešenje neće važiti u slučaju obavezne elektronske komunikacije.

Predloženo rešenje nije do kraja jasno, jer se na portalu E-sud podnesci učitavaju u aplikaciju. I dokazi se učitavaju u aplikaciju, a advokati ih čak overavaju svojim potpisom. Nameće se pitanje zašto bi se onda podnesci i dokazi dostavljali/komunicirali neposredno sa drugom stranom? Bilo bi stoga celishodno dodatno pojašnjenje da li se podnesci između stranaka dostavljaju neposredno ili preko suda, ili se mogu dostaviti na oba načina.

Pored napred navedenog, Nacrt predviđa i da isprave koje se prilažu uz podneske (tužbe, pravne lekove i sl.) moraju biti predate u obliku elektronskog dokumenta, snabdevene elektronskim potpisom ili pečatom izdavaoca isprave ili u formi digitalizovanog dokumenta, s

---

<sup>3</sup> Videti npr. član 91 Zakona o parničnom postupku (Sl. Glasnik Republike Srbije br. 125/04 i br. 111/09) koji je glasio: „Stranka izdaje punomoćje u pismenom obliku. Ako posumnja u istinitost pismenog punomoćja, sud će rešenjem naložiti punomoćniku da podnese overeno punomoćje. Protiv ovog rešenja nije dozvoljena žalba.“

tim što u slučaju kada stranku ili učesnika u postupku zastupa advokat, ona može biti podneta u obliku digitalizovanog dokumenta čiju istovetnost potvrđuje advokat svojim elektronskim potpisom.

E-sud kao informacioni sistem koji će uspostaviti Ministarstvo pravde postaće osnovni vid komunikacije sa sudom i suprotnom stranom. Podnesci koji se na ovaj način dostavljaju moraju biti potpisani elektronskim potpisom ili pečatom.

Izmene i dopune zakona uvode obavezu za organe Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, pravna lica, preduzetnike, advokate, javne beležnike, javne izvršitelje, sudske veštace, sudske prevodioce i tumače, stečajne i likvidacione upravnike da podneske isključivo predaju putem elektronskog dokumenta. Preostalim strankama i učesnicima će se omogućiti da podneske predaju neposredno isključivo na njihov zahtev. Dan odašiljanja podneska će se smatrati i danom njegovog prijema, a učesnik će dokaz o prijemu dobiti potvrdom putem E-suda.

Kompletno dostavljanje podnesaka će se, prema Nacrtu, vršiti preko aplikacije E-sud strankama i učesnicima koji su se registrovali, odnosno koji su dužni da se registruju u E-sudu. Stranke i učesnici će dobijati obaveštenje o prispeću pošiljke putem mejla koji su registrovali u E-sudu.

Nacrt predviđa i mogućnost održavanja ročišta putem video konferencije, a obaveza suda će biti da učesnike obavesti o vremenu i načinu pristupanja na video konferenciju i tehničkim uslovima koje su učesnici dužni da obezbede. Slika i ton će se direktno prenositi u sudnici, a sud će na ovaj način saslušati učesnike u postupku koje to zahtevaju. Sud može ovim putem saslušati svedoke, veštace ili stranke.

Ročišta će se, prema Nacrtu, snimati tonski ili optičko-tonski ukoliko postoje tehnički uslovi za to. Izmenama i dopunama je predviđeno šta snimak mora da sadrži, a stranke imaju pravo na kopiju ovog snimka, dok druga lica samo u slučaju postojanja opravdanog interesa mogu dobiti ovaj snimak.

Sve što se odnosi na E-sud, tonsko i/ili optičko snimanje, i na video-konferencijske veze treba podržati, ali se postavlja pitanje u kom periodu je ove ideje moguće sprovesti. Realnost je da se bez ozbiljnih tehničkih unapređenja ne može obezbediti ni snimanje ročišta, niti video konferencijska veza, i to čak ni iz sudova u većim gradovima u kojima postoje značajno bolje tehničke mogućnosti nego u nekim manjim sredinama.

Za očekivati je da će upotreba portala E-sud za mnoge učesnike u postupcima zahtevati dodatne obuke i unapređenje njihove prakse i orijentacije u korišćenju portala. Smatramo da bi, barem u prvom periodu, trebalo paralelno zadržati i do sada postojeći način procesne komunikacije. Nije teško zamisliti uznemiravajuće situacije u kojima rokovi ističu a portal ne radi ili ima prekide u radu, ili mu se ne može pristupiti, te bi se morao ostaviti period za prilagođavanje i uigravanje i sistema i učesnika.

## II.5 VEŠTAČENJE

Za razliku od dosadašnjeg rešenja po kojem je sud mogao da prihvati nalaz veštaka dostavljen uz tužbu, po Nacrtu će taj nalaz morati da prihvati, a suprotna strana će biti u obavezi da dostavi primedbe, angažuje stručno lice ili priloži novi nalaz veštaka ukoliko namerava da ospori nalaz tužioca. U slučaju da ne postupi na navedeni način, sud će pročitati nalaz koji je dostavljen uz tužbu i presuditi na osnovu njega. U slučaju različitih nalaza veštaka, sud će novo veštačenje prvenstveno poveriti stručnoj ustanovi.

## II.6 SPORNO PRAVNO PITANJE I VANREDNI PRAVNI LEKOVI

Nacrtom je detaljnije uređen postupak rešavanja spornog pravnog pitanja pred VKS-om, obaveza nižestepenih sudova da dostave tražene podatke VKS-u u roku od tri dana u vezi sa spornim pitanjem, kao i obavezu VKS-a da o spornom pravnom pitanju izađe sa predlogom rešenja u roku od 60 dana.

Značajne izmene predviđene su za podnošenje revizije i u bitnom se ograničavaju razlozi za njeno izjavljivanje.

Postojeće zakonske odredbe predviđaju da se revizija može izjaviti u slučajevima u kojima je vrednost spora prelazila iznos od 40.000,00 evra (u postupcima pred redovnim sudovima), odnosno 100.000,00 evra (u privrednim sporovima).

Nacrt ovu mogućnost više ne predviđa, i ukoliko bude usvojen, tzv. redovna revizija će biti dozvoljena samo ako je: 1) to posebnim zakonom propisano; 2) apelacioni sud preinačio presudu i odlučio o zahtevima stranaka; 3) apelacioni sud usvojio žalbu, ukinuo presudu i odlučio o zahtevima stranaka.

Nacrtom je detaljnije regulisana posebna revizija. Taksativno su pobrojani razlozi zbog kojih se ona može podneti. Podnosilac ovog pravnog leka biće u obavezi da u prilogu ovog vanrednog pravnog sredstva dostavi dokaze da postoje posebno opravdani razlozi da VKS uzme u razmatranje reviziju.

Uvedena je mogućnost da VKS otvori raspravu kako bi razmotrio pitanje koje je otvoreno u posebnoj reviziji, na koju može pozvati i naučne radnike ili stručna lica koji mogu doprineti rešavanju spornog pitanja. Sudija VKS-a koji se ne slaže sa mišljenjem većine ima pravo na izdvojeno mišljenje koje je dužan da obrazloži i ono postaje sastavni deo odluke.

Utisak je da su rešenja predviđena Nacrtom u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava koja se odnosi na načelo pravne sigurnosti i ograničavanje mogućnosti preispitivanja pravnosnažnih presuda: "Jedan od temeljnih aspekata vladavine prava jeste i princip pravne sigurnosti, koji zahteva između ostalog, da kada sudovi konačno reše konkretan slučaj, njihova odluka ne bi trebalo da bude dovedena u pitanje"<sup>4</sup>. Evropski sud ističe da pravnosnažna

---

<sup>4</sup> Evropski sud za ljudska prava, *Brumarescu protiv Rumunije*, predmet 28342/95, presuda od 28.10.1999. godine, paragraf 61; videti i *Davydov protiv Rusije*, predmet 18967/07, presuda od 30.10.2014.

presuda predstavlja presuđenu stvar (*res iudicata*) i rešava u konačnom spor između stranaka, te da bi „ovlašćenje viših sudova da ukinu ili preinače pravnosnažne i izvršne odluke (bi) trebalo koristiti jedino u svrhe ispravljanja fundamentalnih grešaka“, kao i da vanredne pravne lekove nisu „prikrivene žalbe“.<sup>5</sup>

Potpuno je drugo pitanje kako će ovo dodatno ograničavanje nadležnosti uticati na položaj VKS, i to posebno na dosadašnju praksu u kojoj je pristup vrhovnom sudu bio omogućen parničnim strankama u mnogo većoj meri nego što će to biti slučaj ako rešenja iz Nacrta zažive.

Nacrtom se predviđa i izmena zahteva za preispitivanje presude i to pre svega u tome što bi se mogla preispitivati svaka sudska odluka (a ne samo presuda). Zahtev podnosi Republički javni tužilac, samoinicijativno ili na inicijativu stranke, u roku od tri meseca od dana kasnijeg dostavljanja stranci u postupku. Utisak je da je predlagač uložio dosta truda oko normiranja revizije i posebne revizije, dok je zahtev za preispitivanje sudske odluke ostao i dalje uopšteno određen, i da bi trebalo uložiti dodatni napor kako bi se i ovo vanredno pravno sredstvo detaljnije normiralo pre svega određivanjem razloga i situacija u kojima bi se moglo uložiti.

## II.7 PLATNI NALOG, SPOROVI MALE VREDNOSTI, PRIVREDNI SPOROVI

U skladu sa Nacrtom predviđenim izmenama zakona platni nalog bi se mogao izdati u sporovima u kojima tužbeni zahtev ne prelazi iznos od 1.000 evra, odnosno 3.000 evra u privrednim sporovima.

Za razliku od sadašnjeg rešenja koje je u sporove male vrednosti ubrajalo sporove u kojima tužbeni zahtev nije prelazio iznos od 3.000 evra, novim rešenjem bi imovinski cenzus bio smanjen na 1.000 evra. U privrednim sporovima, sa dosadašnjih 30.000 evra, imovinski cenzus bio bi smanjen na 3.000 evra.

Novina se ogleda i u tome što se i u sporovima male vrednosti tužba dostavlja na odgovor, a sud je ovlašćen da donese presudu bez održavanja rasprave ukoliko zaključi da nema spornih činjenica među strankama. Dokazi stranaka morali bi biti dostavljeni najkasnije uz tužbu, odnosno uz odgovor na tužbu.

U privrednim sporovima, stranke i učesnici će isključivo komunicirati putem E-suda. Sporne činjenice će se prvenstveno dokazivati ispravama, a drugi dokazi će se izvoditi samo ako postojeći dokazi nisu dovoljni za utvrđivanje bitnih činjenica. Vremenski okvir između ročišta ne sme biti duži od 30 dana, a u slučaju da drugostepeni sud ili VKS ukine presudu i predmet vrati na ponovno suđenje, postupak će se okončati u roku od devet meseci od dana prijema spisa u prvostepeni sud.

Nacrt predviđa da će se prvostepeni postupci koji su započeti po sada važećim odredbama ZPP-a kao sporovi male vrednosti, a koji se ne mogu smatrati sporovima male vrednosti po novim odredbama i koji nisu okončani do dana stupanja na snagu novih odredbi, sprovesti po

---

<sup>5</sup> Evropski sud za ljudska prava, *Solomun protiv Hrvatske*, predmet 679/11, presuda od 2.4.2015, Videti odluke u predmetima *DRAFT – OVA A.S. protiv Slovačke* (72493/10); *PSMA, SPOL. S.R.O. protiv Slovačke* (42533/11); *COMPCAR, S.R.O. protiv Slovačke* (2132/13).



odredbama koje važe za opšti parnični postupak, odnosno parnični postupak u privrednim sporovima.

## II.8 PRIVREMENA MERA

Nacrtom se uvodi obaveza suda da o zahtevu za određivanje privremene mere odluči u roku od 30 dana od dana prijema predloga, a drugostepeni sud je u obavezi da o žalbi protiv rešenja kojim je odlučeno o privremenoj meri donese odluku u roku od 60 dana. Sada važeće odredbe ne predviđaju ove rokove.

## II.9 OSTALO

Od ostalih predloženih izmena značajno je ukazati na to da bi se o zahtevu za isključenje ili izuzeće predsednika suda odlučivalo unutar istog suda u veću sastavljenom od troje sudija. Sadašnje rešenje predviđa da o ovom zahtevu odlučuje predsednik neposredno višeg suda.

Takođe, sud bi dobio dodatno ovlašćenje da novčano kazni stranku i umešača, odnosno njihove punomoćnike ukoliko je zahtev za izuzeće ili isključenje očigledno neosnovan ili je podnet samo radi sprečavanja ili ometanja suda u preduzimanju određenih radnji, odnosno radi odugovlačenja postupka.

U pogledu navedenih rešenja se može dovesti u pitanje objektivnost veća trojice koje treba da odluči o izuzeću ili isključenju predsednika sopstvenog suda, kao i stepen diskrecionog ovlašćenja sudije pojedinca da prilikom donošenja rešenja o novčanom kažnjavanju učesnika u parnici. Čini se da bi oba rešenja trebalo izbeći i da ih ne bi trebalo usvojiti.

Izmenе bi regulisale i pitanje oslobađanja od plaćanja troškova postupka koji sada obuhvataju i oslobađanje od polaganja predujma za troškove postavljanja i rada privremenog zastupnika. Odluku o oslobađanju od plaćanja troškova postupka donosi prvostepeni sud na predlog stranke koji se podnosi prilikom preduzimanja prve parnične radnje, o kojem sud odlučuje do zaključenja pripremnog ročišta, odnosno prvog ročišta za glavnu raspravu ukoliko se pripremono ročište ne održava.

Usvajanjem izmena zakona bio bi produžen rok za objavljivanje, odnosno izradu presude sa dosadašnjih maksimalnih 30 dana na najviše 60 dana od momenta zaključenja odnosno objavljivanja presude. Ove odredbe su više formalne nego suštinske prirode. Poznato je da sudovi u parničnom postupku veoma retko objavljuju presude, iako je to zakonska obaveza. Odredba o rokovima za izradu presude su instrukcione prirode i nema velike razlike da li će za to biti predviđen rok od 30 ili 60 dana ili neki drugi rok.

Izmenе bi uredile mehanizam ukidanja potvrde o pravnosnažnosti koji do sada nije bio uređen ZPP-om. Sud bi dobio ovlašćenje da po službenoj dužnosti ili na predlog stranke ukine ovu potvrdu ukoliko je neosnovano izdata. Do sada sličnih odredbi nije bilo u ZPP-u, a odredbom iz člana 44 Zakona o izvršenju i obezbeđenju predviđena je mogućnost ukidanja klauzule izvršnosti. U obrazloženju Nacrta za ovu izmenu stoji samo da se javila potreba da se ovo pitanje uredi, bez ikakvog daljeg obrazloženja.

Zabrana višestrukog ukidanja presude u sporu male vrednosti je novina koju bi svakako trebalo podržati. Sada važeće odredbe ZPP-a ne propisuju zabranu višestrukog ukidanja za ove presude, što otvara teoretsku mogućnost da se parnica u sporu male vrednosti nikada ne okonča ili da traje duže od „redovne“ parnice.

Na kraju, značajno je ukazati da bi se izmenama ZPP-a brisala odredba iz člana 10 stav 3 koja propisuje da nepostupanje sudije u vremenskom okviru predstavlja osnov za pokretanje disciplinskog postupka u skladu sa odredbama Zakona o sudijama. Iz obrazloženja koje prati nacrt zakona proističe da je razlog za brisanje ove odredbe taj što ona već postoji u Zakonu o sudijama, a što bi trebalo da znači da joj nije mesto u procesnom zakonu. Važnije pitanje od toga gde će se ova i slične odredbe formalno nalaziti jeste pitanje da li će svi postojeći i novouvedeni rokovi koji se odnose na sudije i dalje biti instrukcioni. S obzirom na to da je jedan od razloga za izmenu sada važećeg ZPP-a uvođenje procesne discipline sa pooštavanjem procesnih sankcija za stranke u postupku i njihove punomoćnike, bilo bi elementarno pravično da rokovi koji važe za sudije nemaju karakter instrukcionih rokova, ili bar da svi rokovi nemaju karakter instrukcionih. Na taj način bi se bolje postigla svrha izmena zakona i ciljevi unapređenja efikasnosti koje je predlagač proklamovao.

## **II.10 PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE**

Prelaznim i završnim odredbama je predviđeno da se postupci koji su započeti po sada važećem zakonu, nastave po odredbama zakona o izmenama i dopunama ZPP-a, kao i pred sudijom pojedincem umesto većem.

Kako smo već naveli, sudovi će se oglasiti mesno nenadležnim u parnicama koje su u toku i nisu okončane do stupanja na snagu izmena i dopuna ZPP-a i ustupiti predmete nadležnim sudovima, a stupanjem na snagu ovih izmena i dopuna, prestaće da važe punomoćja licima koja više ne mogu biti punomoćnici (srodnici).

Registracija u E-sud će se izvršiti do 1. juna 2022. godine, a ministarstvo je dužno da obezbedi uslove za početak rada E-suda najkasnije do 1. marta 2022. godine.

Izmene i dopune ZPP-a stupaju na snagu osmog dana od objave u Službenom glasniku, dok odredbe o elektronskom dostavljanju, o održavanju ročišta putem video konferencijske veze i podnescima koji se predaju u obliku elektronskog dokumenta u postupku u privrednim sporovima stupaju na snagu 1. septembra 2022. godine, odnosno 1. septembra 2023. godinu u postupku pred sudovima opšte nadležnosti.

## **III ZAKLJUČAK**

Nacrt Zakona o izmenama i dopunama ZPP-a sadrži i pozitivna i problematična rešenja.

Predložene izmene mogle bi dovesti do rasterećenja osnovnih sudova u Beogradu pred kojima se vodi više od 60% od svih parnica u Srbiji. Ponavljamo i da bi izmena pravila o mesnoj nadležnosti unapredila položaj tužilaca iz unutrašnjosti u parnicama protiv Republike, jer bi te postupke mogli da vode u svom gradu.

Za pretpostaviti je da bi izmene predviđene u Nacrtu dovele do skraćivanja trajanja parnica.

Izmenama u odnosu na vanredne pravne lekove Vrhovni kasacioni sud bi dobio ulogu sličnu onoj koju ima u krivičnim postupcima i nadležnost da postupa u značajno ograničenom broju predmeta.

Ne treba, međutim, izgubiti iz vida i našu pravnu tradiciju u kojoj su strankama u svim postupcima, pa tako i u parničnom, na raspolaganju bili vanredni pravni lekovi koji su inicirali postupanje Vrhovnog suda i doveli do meritornih odluka Vrhovnog suda po tim pravnim lekovima.

U slučaju prihvatanja rešenja iz nacrta postaviće se, pre ili kasnije, i pitanje da li se revizija mora iskoristiti da bi se stekao uslov za ustavnu žalbu ili to više neće biti potrebno.

Prema rešenjima iz nacrta i ukidanjem cenzusa za izjavljivanje redovne revizije, meritorno postupanje VKS u parničnom postupku biće incident, a ne više pravilo. Za očekivati je da će ovako limitirana nadležnost vrhovnog suda u budućnosti uticati i na sastav suda i broj sudija, a moguće i na njegovu generalnu ulogu.

E-sud i elektronska komunikacija kao koncept je dobro zamišljen, ali poučeni početnim iskustvima sa portalima poput portala „e-Porezi“ ili portala „e-Uprava“ trebalo bi omogućiti prelazni period za uhodavanje ovog mehanizma kako bi vreme potvrdilo da on besprekorno funkcioniše, na isti način kako sada dobro funkcionišu napred navedeni portali.

Ovo je posebno važno kada se imaju u vidu štetne posledice koje može uzrokovati nefunkcionisanje portala ili omaške u dostavljanju.

Sa druge strane, ne mogu se prihvatiti izmene poput pretnje povlačenjem podnesaka u slučaju neplaćanja taksu, jer će one neizostavno ugroziti pravo građana na pristup sudu.

Pooštavanje procesne discipline trebalo bi da odnosi na sve učesnike u postupku, bez obzira da li je reč o strankama, veštacima, svedocima ili sudijama. Postojanje prekluzivnih rokova samo za stranke i punomoćnike je bilo i ostalo nefer rešenje.

S obzirom da ZPP ima veliki značaj, svaka izmena i dopuna trebalo bi da bude predmet javne rasprave i u stručnoj i u opštoj javnosti. Ovaj kratki prikaz pripremljen je upravo u cilju doprinosa takvoj raspravi.