

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ

Одређивање проблема које нацрт закона треба да реши

Закон о парничном поступку („Сл. гласник РС”, 72/11, у и 49/2013 - одлука УС, у даљем тексту: ЗПП) ступио је на снагу 1.2.2012. године. Овим законом је предвиђено да ће се поступци започети пре ступања на снагу овог закона спровести по одредбама Закона о парничном поступку (“Службени гласник РС”, бр. 125/04 и 111/09), а ако је у тим поступцима после ступања на снагу овог закона пресуда, односно решење којим се окончава поступак укинута и враћено на поновно суђење, да ће се поновни поступак спровести по одредбама овог закона.

Овај Закон је на снази нешто дуже од годину дана, а за поступке започете по претходном закону важе правила поступка по том закону, осим ако је одлука суда после ступања на снагу укинута.

Нови ЗПП је донео велики број позитивних новина, између осталог, да ће бити потребно мање времена за разне фазе у парничном поступку, затим приступ суду и ефикасност поступања су такође овим законом унапређени постојањем временског оквира за предузимање парничних радњи, али и поступака о споровима мале вредности који предвиђају једноставне и јефтине начине за парницење о питањима ограничене вредности.

Законом о изменама и допунама ЗПП (у даљем тексту: Закон) потребно је отклонити недоумице у примени овог закона из праксе, даље унапредити законска решења са становишта приступа суду, као и ефикасности у грађанском поступку и побољшања квалитета поступка, затим на одговарајући начин обезбедити делотворност одредаба о временском оквиру за предузимање парничних радњи с обзиром на право странке да суд о њеним захтевима одлучи у разумном року и извршити на одговарајући начин усклађивање одређених одредаба ЗПП са Уставом.

Како би се, између осталог, у будуће за предмете на које се примењује важећи ЗПП смањило број представки Европском суду за људска права, потребно је извршити измене и допуне овог закона.

Такође, у одређеним одредбама треба решити и проблем непрецизности одредаба имајући у виду да одредбе закона морају бити у довољној мери прецизне, јасне и предвидљиве да субјекти на које се одредбе односе могу своје понашање да ускладе са законом.

Циљ који се постиже

Изменама и допунама Закона о парничном поступку треба обезбедити решавање предмета у парничном поступку на економичан и ефикасан начин и у складу са Европском конвенцијом о људским правима и слободама, одлукама Европског суда за људска права, Уставом и другим важећим међународним документима.

Европска конвенција за заштиту људских права и слобода у члану 6. који је релевантан за материју коју Закон уређује предвиђа, између осталог, да свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона.

Овај закон, такође, заједно са осталим законима из области правосуђа треба да обезбеди успостављање делотворног, ефикасног, модерног и економичног правосуђа ради остваривања права на једнак и једноставан приступ суду - правди, ефикасно решавање предмета и смањење нагомиланих заостатака.

Зашто је доношење закона најбоље решење проблема

Остваривање постављених циљева није могуће без одговарајућег законског оквира за чију израду је потребно доношење измена и допуна ЗПП. Према члану 97. тачка 2. Устава Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/06), Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, уставност и законитост и поступак пред судовима и другим државним органима.

Питања која регулише Закон предмет су и оцене експерата Савета Европе.

Доношењем Закона којим се врше само неопходне измене обезбеђује се лакша примена ЗПП чије су одредбе при томе примереније традицији у процедури, као и у циљу повећања ефикасности у грађанском поступку и побољшања квалитета поступка.

Задржана је основна структура постојећег закона и норме које нису стварале проблеме у пракси остале су непромењене.

Законом се ради отклањања недоумица у примени ЗПП врше терминолошка и правно-техничка побољшања текста и прецизирају одредбе о надлежности, о пуномоћницима и друге одредбе.

Након што су одлуком Уставног суда од 23. маја 2013. године, која је објављена у „Сл. гласнику РС”, бр. 49/13 од 5. јуна 2013. године престале да важе одредбе којима је било предвиђено, да кад странка има пуномоћника онда он мора да буде адвокат те да изузетно пуномоћник правног лица може бити дипломирани правник са положеним правосудним испитом који је стално запослен у том правном лицу, сада се Законом те одредбе о пуномоћницима допуњују како би се олакшао приступ суду. Ово имајући у виду одредбе Устава којима је, поред осталог, утврђено да се свакоме под условима одређеним законом јемчи право на правну помоћ те да правну помоћ пружају адвокатура,

као самостална и независна служба и службе правне помоћи које се оснивају у јединицама локалне самоуправе у складу са законом.

У вези са тим, усаглашавају се и прецизирају и друге одговарајуће одредбе ЗПП о пуномоћницима, док се новим чланом 85а. директно олакшава приступ суду у смислу члана 6. Европске конвенције о људским правима и слободама, странкама које немају пуномоћника и које се из незнања не користе правима која им припадају, прописивањем активне улоге судије.

Допуњене су одредбе о достављању јер неуспешна достава представља један од разлога који доводи до неоправдано дугог трајања поступка. Како би се свела на минимум могућност злоупотребе и избегавања пријема позива, односно писмена у циљу одуговлачења поступка, али и како би се спречила повреда права на приступ суду, одредбама о достави поклоњена је посебна пажња.

Поред осталог, измењене су одредбе у погледу извођења доказа саслушањем сведока у складу са начелом расправности и непосредности. Из истих разлога предложене су измене одредаба које се тичу могућности прилагања писаног налаза и мишљења од стране странака, а прецизиране су и друге одредбе о извођењу доказа вештачењем.

Прецизирају се случајеви као изузетак од правила да у случају да је првостепена пресуда већ једанпут била укинута другостепени суд не може да укине пресуду и упути предмет првостепеном суду на поновно суђење. **Ови изузеци се односе на тзв. „процесне пресуде”(пресуда на основу признања, пресуда због одрицања, пресуда због пропуштања, пресуда због изостанка), а заједничко за њих је да се оне не могу побијати због погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања, односно да чињенично стање није утврђивано на основу контрадикторног расправљања. Стога се на ове пресуде не односи обавеза другостепеног суда да закаже расправу и одлучи о захтевима странака кад је у истој парници првостепена пресуда већ једанпут била укинута јер би се у супротном жалбени суд претворио у првостепени када би по први пут утврђивао чињенично стање. Најзад, ради се о прецизирању имајући у виду већ постојеће одредбе члана 383. ЗПП.**

У вези са поменутиим чланом 383. ЗПП у којем се чланом 42. Закона мења став 2. тог члана утолико што се брише као нереалан рок од девет месеци за одлучивање другостепеног суда у случају да не држи расправу, овакво решење је предложено јер ни сам Европски суд за људска права у својим одлукама нема у виду овако прописан рок у наведеном смислу. Поред тога, већ је прописано начело чланом 10. ЗПП да странка има право да суд одлучи о њеним захтевима и предлозима у разумном року и коначно овакво законско решење се предлаже имајући у виду да је неодговарајуће поступање у погледу решавања предмета у разумном року предмет регулацисања Закона о судијама.

Задржано је правило објављивања одлуке уз могућност да се у сложенијим предметима неће морати да се објављује.

Предвиђене су ниже вредносне границе за изјављивање ревизије као ванредног правног средства с обзиром да су садашње вредности високе, имајући у виду потребу за социјалном избалансираношћу како приступ овом правном средству када је предвиђен не би био превише рестриктиван, односно како не би подлегао непотребним ограничењима.

Такође, допуном ових одредаба омогућава се приступ овом средству увек када другостепени суд преиначи првостепену одлуку и одлучи о захтевима странака, као и ако усвоји жалбу, укине пресуду и одлучи о захтевима странака. Повећан је и број битних повреда због којих се ревизија може изјавити, а које се тичу права на приступ суду, односно права на правично суђење.

Такође, у вези са наведеним, приликом одређивања за вредносне границе за изјављивање ревизије имале су се у виду ниже граничне вредности за изјављивање ревизије у земљама у окружењу, као и садржина експертизе на радну верзију важећег ЗПП да се препоручује да се преиспитају појединости ревизије у погледу вредности јер су за Србију, како је наведено у тој експертизи, које сада важе, веома високе. С тим у вези, имали су се у виду и подаци о броју предмета који су остали нерешени на дан 10.10. 2012. године према вредности спора ради увида у могуће ефекте овог законског решења. Тако је на дан 10.10.2012. године остало у раду код привредних судова 1683 предмета чија је вредност спора преко 100. 000 евра, док је код основних судова остало у раду 2082 предмета чија је вредност спора преко 40. 000 и код виших судова 1083 предмета. Из ових података се закључује да ће, имајући у виду надлежности наведених судова доћи, уз већу социјалну избалансираност, до растерећења основних судова и до бољег коришћења кадровских капацитета у вишим судовима у погледу првостепене парничне материје у највећем броју виших судова .

Допуњују се одредбе о понављању поступка у циљу заштите људских права да се објективни рок од пет година од када је одлука постала правноснажна, када се овај ванредни правни лек не може поднети, не односи на понављање у случају могућности да странка употреби одлуку Европског суда за људска права којом је утврђена повреда људског права, као и ако је Уставни суд утврдио по уставној жалби повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене уставом у парничном поступку.

Извршена су и друга правно- техничка побољшања одредаба ЗПП.

На кога и како ће утицати предложена решења

Решења у Закону утицаће на грађане, односно странке, као и учеснике у поступцима имајући у виду аспекте члана 6. Европске конвенције о људским правима и слободама и одговарајуће препоруке Савета Европе који су се имали у виду приликом израде Закона у погледу олакшаног приступа суду, правичног суђења и ефикаснијег решавања предмета.

Такође, утицаће и на судове у погледу лакше примене закона захваљујући прецизнијим одредбама.

У вези са наведеним, треба указати на препоруке Савета Европе, а између осталог, на Препоруку бр. R. (81)7 о мерама које олакшавају приступ правди која наводи, између осталог, да парничење треба да буде брзо и јефтино, затим Препоруку бр. R (84)5 о принципима парничног поступка намењеним за побољшање функционисања правде у

којој се наводи да модерна техничка средства за прикупљање доказа треба да буду на располагању и да изјаве и доказе треба поднети у раној фази парнице.

На основу праксе Европског суда за људска права, приступ суду подразумева, на пример, да парничари ограничених средстава не треба да буду спречени да изнесу свој случај пред суд те да увођење поједностављених поступака може такође бити начин да се приступ суду, а поред тога, право приступа суду подразумева да не треба да буде других сметњи за парничаре да изнесу свој случај на суд.

У поменутој Препоруци бр. R. (81) 7 у ставу 15 је наведено да тамо где постоји спор у вези са мањим новчаним износом или новчаном вредношћу, треба предвидети поступак који омогућава странкама да изнесу свој случај пред суд без трошкова који нису у сразмери са износом који је у питању те да у ту сврху треба размотрити одредбу о једноставним формама, избегавању непотребних суђења и ограничењу права на жалбу. Имајући то у виду нису међане одредбе о висини износа за спорове мале вредности што значи да се неће смањивати број случајева који се квалификују за поједностављене поступке и поступке о споровима мале вредности, осим што су прецизиране те одредбе ради лакше примене.

Унапређујући законска решења овај закон даје јасне поруке у наведеном смислу свима који су укључени у парнични поступак и на тај начин са своје стране овај закон даје допринос као један од елемената у области грађанског поступка имајући у виду чињеницу да у великој мери унапређење у овој области зависи и од других чинилаца, као што су капацитети судија и других учесника у овом судском поступку. На тај начин уз измене одговарајућих закона заштитиће се право на правично суђење.

Које трошкове ће примена Закона изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима; Да ли позитивне последице доношења Закона оправдавају трошкове његове примене; Да ли се Законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција

Закон неће изазвати посебне трошкове грађанима и привреди, односно малим и средњим предузећима. Напротив, олакшавањем приступа суду у вези са измењеним одредбама о пуномоћницима омогућиће странкама ограничених средстава да обезбеде себи одговарајуће заступање уз истовремено обавезу активне улоге суда према странкама које немају пуномоћника и које се из незнања не користе правима која им припадају.

Нацртом Закона, с обзиром на материју коју уређује, директно се не подстиче стварање нових привредних субјеката или тржишна конкуренција. Међутим, увођењем ефикаснијег и економичнијег парничног поступка, као и поступка у складу са Европском конвенцијом о људским правима, одлукама Суда за људска права, Уставом и другим важећим међународним документима, стварају се предуслови за јачање владавине права, за стварање бољег тржишног амбијента у коме би се закони поштовали, а пословни односи развијали по правилима слободног тржишта и тржишне конкуренције.

Ефикаснијим поступком смањиће се број представки пред Европским судом за људска права, уставних жалби пред Уставним судом, као и судских заостатака.

С тим у вези, према објављеним подацима за годину која је претходила ступању на снагу новог ЗПП, односно према извештају Европског суда за људска права, у 2011. години дошло је до осетног пораста броја представки против Србије (увећање од око 2000 представки у односу на претходну годину). Тако је против Србије на крају 2011. године регистровано 6.750 представки пред Судом, што је чинило 4,5% од укупних представки у Европском суду. Србија је у тој години по броју представки далеко испред свих бивших југословенских република (Словенија – 3.332; Хрватска – 1.752; Босна и Херцеговина – 1.408; БЈР Македонија – 1.020; Црна Гора – 869).

Према подацима за период јануар-јун 2011. године највећи удео у структури утврђених повреда Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода односио се на дужину трајања судских поступака при чему је структура предмета према природи правних питања веома различита, а највећи број се тиче класичних парница.

Такође, неопходно је напоменути и објављене податке Уставног суда о раду Суда у 2012. години у чијем раду се највећи број предмета, као и претходних година, односио на поступање по изјављеним уставним жалбама. У тим предметима донето је чак 2.587 одлука, од којих је у 2.112 предмета утврђена повреда Уставом зајемчених права. При томе су и даље међу најбројнијима уставне жалбе којима се истиче повреда права на суђење у разумном року.

Управо је Уставни суд констатовао да је реално очекивати да се недавним променама процесних и других закона трајање поступака значајно смањи, ефикаснијим поступањем правосудних и других државних органа у поступцима одлучивања о појединачним правима и обавезама.

Имајући у виду овакве оцене Уставног суда тим пре се очекују такви ефекти Закона којима унапређују законска решења.

Треба још истаћи поводом утврђених повреда уставних права да је Уставни суд у складу са изменама Закона о Уставном суду у протеклој години почео да утврђује и право на накнаду материјалне штете, што би уставну жалбу требало да учини још делотворнијом.

Најзад, треба подсетити да је према извештају Врховног касационог суда о раду судова у 2012. години један од значајних показатеља за оцену рада судова и број старих предмета које судови имају у раду. Према подацима Врховног касационог суда за 2012. годину, та анализа старих предмета урађена је према датуму пријема у суд и према датуму иницијалног акта и ако се посматра број старих предмета према датуму пријема у суд, судови су имали на крају тог извештајног периода 1.647.349 нерешених старих предмета, што је за 18,86% више у односу на крај 2011. године. Повећан је и број нерешених старих предмета према датуму иницијалног акта у односу на крај 2011. године за 18,33%. Највећи проценат старих предмета према датуму иницијалног акта у односу на укупно у раду имали су основни судови 44,65%. У односу на 2011. годину уочено је да је проценат старих предмета у основним судовима повећан јер је у 2011. години износио 32,94%. Значајно мањи проценат старих предмета је у апелационим судовима 18,14% и у вишим судовима 13,15%, да привредни судови имају 11,74% старих предмета, а Привредни апелациони суд 14,22% старих предмета те да највеће проблеме у решавању старих предмета имају основни судови. Већина судова је имала програм решавања старих предмета у којем су садржане мере које треба предузети да би се њихов број смањио, али проблем старих предмета тиме није решен.

Због свега истакнутог су од значаја законска решења којима се смањује могућност стварања судских заостатака, између осталог, одговарајућим одредбама које се тичу временског оквира за предузимање парничних радњи, али и другим одредбама како је наведено..

Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону

Радна група за израду радног текста Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку завршила је 19. октобра 2012. године свој рад на изради радног текста Закона. Након тога, текст је објављен на сајту Министарства правде и државне управе и позвани грађани и стручна јавност да се упознају са радним текстом Закона и истовремено су сви заинтересовани позвани да у наредних месец дана своје коментаре пошаљу путем обрасца за коментаре на дату е-пошту.

Такође, у оквиру тог рока, јавна расправа је посебно организована у Палати Србија дана 2.11. 2012. године када је представљена радна верзија Закона. На јавну расправу су посебно позвани представници свих врста и нивоа судова, као и представници јавних тужилаштава, Високог савета судства и Државног већа тужилаца, јавних правобранилаштава, Правосудне академије, Адвокатске коморе Србије, Друштва судија Србије, затим представници Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Повереника за заштиту равноправности, Заштитника грађана, правних факултета, синдиката, Привредне коморе, Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом, Канцеларије за европске интеграције и Канцеларије за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа, затим надлежног одбора Народне скупштине, , USAID, Савета Европе, Светске банке, ГИЗ, Национални савет за заштиту потрошача и др. На овој јавној расправи суизнети предлози и сугестије које је радна група за израду радне верзије закона имала у виду предложивши коначан текст и тиме завршила свој рад дана 23. новембра 2012. године.

Након тога, приликом израде коначног текста Закона, поред резултата јавне расправе имале су се у виду сугестије изнете у Мишљењу Генералне дирекције за људска права и владавину закона- Одељења за правду и правну сарадњу од 2.5.2013. године које је приређено на основу експертизе, као и Одлука Уставног суда којом је утврђено да одређене одредбе ЗПП нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором. С тим у вези, треба истаћи да су на тај начин уважене примедбе са јавне расправе које су се у великом делу односиле на члан 85. ЗПП који је предвиђао да кад странка има пуномоћника онда он мора да буде адвокат те да изузетно пуномоћник правног лица може бити дипломирани правник са положеним правосудним испитом, који је стално запослен у том правном лицу.

Које ће се мере током примене Закона предузети да би се остварило оно што се доношењем Закона намерава

Током примене Закона, с обзиром да се ради о изменама и допунама закона којим се уређује грађански поступак, и то ради унапређења његовог квалитета, примењиваће се уобичајене мере које су поред осталог предвиђене и другим законима. Тако је примера ради, Законом о правосудној академији прописано да Академија спроводи, између осталог, сталну обуку судија, а с тим у вези, Законом о високом савету судства је прописано да Високи савет судства даје сагласност на програм сталне обуке за судије и запослене у судовима и врши надзор над његовим спровођењем. У том смислу вршиће се одговарајућа обука у вези са применом Закона.

Треба напоменути да се сваке године традиционално одржавају семинари у организацији судске власти о питањима из судске надлежности и посебно питањима која се тичу судских поступака, па и грађанског поступка.

Прелазним одредбама детаљно је прописано поступање по предметима у време ступања на снагу Закона у складу са мишљењем изнетим у стручној и јавној расправи. **Решење по којем ће се поступак који је започет по Закону о парничном поступку („Службени гласник РС”, број 72/11 и 49/13-одлука УС), а није окончан пре ступања на снагу овог закона спровести по одредбама овог закона, а имајући у виду описани обим и садржину измена и допуна закона, предвиђено је како би се унапређена законска решења могла одмах примењивати.**

За примену Закона, од значаја су и други одговарајући прописи који се примењују у области правосуђа тако да ће се доследном применом свих прописа остварити оно што се Законом намерава.