

ПОВОДОМ ИЗМЕНА И ДОПУНА ЗАКОНА О ПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ

У току дискусије о реформи правосуђа дошле су до изражаја, поред осталог, ове две правнополитичке тежње: прво, да се надлежност општинског суда прошири тако да он буде суд првог степена за све спорове, са изузетком оних које због њиховог већег значаја треба да суди окружни суд. Ова тенденција стоји у тесној вези са проблематиком уставне реформе. На овом месту се у ту проблематику не можемо да упуштамо, будући да то није циљ овог осврта. Рећи ћемо само толико да је питање поделе надлежности између општинског и окружног суда неодвојиво од питања степеновања, тачније, од питања који ће судови постојати и шта спада у делокруг сваког од њих. А то је питање чије решење, према Уставном амандману ХХХ тачка 11, не улази у законодавну компетенцију федерације. Други правнополитички захтев који је истакнут у дискусији, тицао се ефикасности правосуђа: судови поступају споро и треба учинити нешто у циљу убрзања њиховог рада. Изменама и допунама Закона о парничном поступку, од 25. априла 1972. (Сл. л. СФРЈ, бр. 23/72), изражавају се, и пре коначне реорганизације судства, обе тежње у области грађанског правосуђа.

Измене се односе, прво, на стварну надлежност и састав општинског суда: овај је *ratione valoris* постао надлежан за спорове у којима вредност не прелази 50.000 динара (до сада 10.000), а судија појединац суди спорове у којима та вредност није већа од 10.000 динара (до сада 2.000). Поводом друге од ових измена примећујемо да два крупна принципа нашег правосудног система чине зборно суђење и учешће судија поротника у већу (чл. 137. и 140. Устава СФРЈ). У Закључцима Друштвено-политичког већа Савезне скупштине, који су о проблемима правосуђа донесени после седнице од 14. јула 1970, каже се да децентрализација и подруштвљавање правосуђа захтевају да се сагледају могућности још активнијег учешћа пороте (1). Поротничко суђење у грађанским правним стварима остаје, дакле, и даље политички чврст принцип, упркос критици која му се у нашој литератури већ годинама упућује. Међутим, треба приметити да се зборно суђење и порота не потврђују у правном животу. Наиме, према једном елаборату Савезног савета за правосуђе из 1969. године, општински суд суди у већу само 30% спорова, док у преосталом проценту суди као инокосни

(1) Правни живот, 1970/10

суда⁽²⁾. Сада, кад је граница до које суди појединац подигнута на 10.000 динара, процент у коме суди веће мора бити знатно мањи од 30%. Према томе, наведеним изменама и допунама поменућа начела се још више потискују из парничног поступка. Истина, Устав СФРЈ предвиђа могућност да се законом пропише суђење од стране појединца. Но, по нашем мишљењу, уз зборно и поротничко суђење као принцип поступка, надлежност инокогног суда има своје оправдање само у споровима који, с обзиром на своју вредност, немају велики значај у животу грађанина, а за спор који достиже износ од 10.000 динара то се не може рећи.

Што се тиче убрзања рада судова, оно треба да буде постигнуто тиме што је изменама и допунама уведен поступак у споровима мале вредности (чл. 436а—436к и чл. 481б). То су спорови пред општинским судом у којима вредност не прелази 1.000 динара, и пред окружним привредним судом у којима вредност није већа од 5.000 динара. Ова, сумарна процедура не представља новину. Четврти део предратног Законика од 1929. садржао је одредбу о поступку у маличним (багателним) стварима (§§ 543—547). Исте одредбе постоје у Аустријском законнику о поступку (§§ 448—453), из кога су биле преузете у предратно југословенско право. Оправдање за увођење таквог поступка лежи у томе што се сматра да у спору мале вредности не треба да буду испуњене све гаранције за тачност одлуке, које закон иначе прописује, а које продужавају трајање парнице. Полазећи од ове поставке, не чини нам се неумесним питање да ли је граница од 1.000 динара добро одмерена за парницу у којој се као тужилац или као тужени појављује грађанин појединац. Да ли је, на пример, оправдано узети као спор мале вредности и онај у коме је странка лице чији месечни приход износи 900 динара или можда још мање? По Законнику о грађанском судском поступку СР Немачке, као спор мале вредности сматра се имовинскоправни спор у коме вредност не прелази 50 немачких марака, што по званичном курсу износи око 300 динара (§ 510ц)^(3а).

Може се поставити питање да ли одредбе о овој врсти поступка важе и за војне судове. Питање није неумесно ако се пође од правила да ти судови поступају по Закону о парничном поступку, уколико Законом о војним судовима није што друго прописано (чл. 77. ст. 1 ЗВС). Одступање које би се односило на поступак у споровима мале вредности не предвиђа ни ЗВС ни новела ЗПП-а коју приказујемо. Овакво тумачење упућује на закључак да би војни судови требало да поступају по Новели. С друге стране, чл. 436д Новеле каже да се поступак у споровима мале вредности спроводи пред општинским судовима, ако овим законом, тј. ЗПП-ом, није друкчије одређено, а у чл. 481б. прописано је да се тај поступак спроводи и пред окружним привредним судом. Војни судови се, дакле, у изменама и допунама не помињу. Изгледа да по постављеном питању треба, као мерило, узети одредбе Новеле, које нову врсту поступка предвиђају изрично само за општинске и окружне привредне судове. То је, очигледно,

(2) Види „Анализа кадровских и материјалних питања у правосудју“, Београд, децембра 1969 године, стр. 32 (поликопирано).

(3а) У таквом спору начин поступања одређује суд по слободној оцени. Пресуда има значај правноснажне пресуде изабраног суда. Странке могу да се одрекну права на њено обрађовање.

био и став предлагача Новеле, а то је и становиште судске праксе. Али, ако је тако, онда није лако дати одговор на питање зашто странкама у парници пред војним судом треба законитост одлуке да буде зајемчена у већој мери него странкама пред општинским или окружним привредним судом.

Нова врста поступка прописана је за спорове за које се надлежност одређује према њиховој вредности. То значи да се спорови, обухваћени у тачкама 1—6. става 2. члана 25. ЗПП-а расправљају и даље у општем парничном поступку. (Тако смо бар разумели текст одредбе члана 436б.) Међутим, одредбом новог члана 436в општи поступак је изрично прописан и за спорове о непокретностима, за спорове о законском издржавању и за спорове из радног односа. Ова одредба може да створи забуну, јер су спорови о законском издржавању изрично наведени у тачки 1, става 2. члана 25. као спорови који спадају у надлежност општинског суда *ratione materiae*, те се већ самим тим на њих не примењују одредбе о овом посебном поступку. Слична напомена може да се стави и у погледу спорова о непокретностима. И спорови о отказу стана или пословне просторије тичу се непокретности. Исто важи и за спор о отказу друге непокретности и за спор о службености, као и за онај који настане због сметања поседа непокретности. Али, и кад се ова напомена остави по страни, појам спора о непокретности трпи замерку да није прецизан, те не отклања сваку сумњу. У предатном праву, по овом поступку нису били расправљани спорови о стварном праву на непокретности (§ 543). Полазећи од тога да Новела говори просто о споровима о непокретностима, били бисмо ближи схватању да је овим појмом обухваћен сваки спор који се непосредно или посредно тиче непокретности, а не спада у спорове из члана 25. став 2. Према томе, као спор мале вредности требало би узети не само спор о власништву на непокретности него и спор по тужби за плаћање куповне цене за непотретност, као и онај који се тиче наследног права ако у заоставштину спада непокретност. Под спором из радног односа разумемо овде само спор који је покренут тужбом радника, дакле спор на који се примењују одредбе посебног парничног поступка (чл. 413—417). По изричној одредби чл. 436г, поступак у споровима мале вредности спроводи се и поводом приговора против платног налога, ако вредност оспореног дела налога не прелази износ од 1.000 динара. Услед повећања тужбеног захтева преко ове границе, поступак у стварима мале вредности претвара се у општи (редовни) поступак и обрратно (чл. 436ж).

Убрзање се огледа, прво, у томе што је у овом поступку посебна жалба дозвољена само против решења којим се окончава поступак. Остала решења против којих је по ЗПП-у дозвољена жалба, могу се побијати сам жалбом против пресуде. Ова решења не достављају се странкама, већ се објављују на рочишту и уносе се у писмени састав пресуде (чл. 436б).

Даље, убрзање треба да буде постигнуто сажетим приказивањем расправе у записнику. По угледу на предатно право (§ 545), Новелом је изрично предвиђено шта записник треба да садржи (чл. 436е). Ово одступање од општег поступка нема велику практичну вредност, јер и у општем поступку суд често ограничава садржину записника на оно што је најнеопходније.

Бржем развоју поступка треба да допринесу и одредбе које се тичу изостанка. Ако тужилац не дође на прво рочиште за главну расправу, а уредно је позван, сматра се да је повукао тужбу (чл. 436з). Поставља се пре свега питање да ли је оваква строгост оправдана. Ако суд, за случај изостанка туженог, расправља са присутним тужиоцем, не видимо зашто не би расправљао са туженим о чињеницама које су изнесене тужбом, управо како он то чини у општем поступку. Осим тога, пошто су наши судови наклоњени усвајању предлога за повраћај у пребашње стање, то ће у оним случајевима у којима је тужилац тражио повраћај доћи до развлачења, уместо до убрзања поступка. Лоша страна ове солуције лежи и у томе што она поскупљује поступак, јер приморава тужиоца који има пребивалиште или седниште ван места суда да допућује у то место или да узме пуномоћника. О мировању поступка пред судом опште надлежности Новела садржи одредбу да тај суд неће примењивати одредбе о овој установи (чл. 436з. ст. 2). Редактори су, дакле, усвојили исто решење као и за одговарајућу ситуацију у поступку пред привредним судом, али при томе није речено оно што је још за тај поступак прописано: да суд мора да уважи споразумни предлог странака за одлагање рочишта ради покушаја поравнања (чл. 478).

За поступак пред окружним привредним судом предвиђено је посебно одступање, а то је да суд тужбу не доставља на одговор. Можемо се с правом питати зашто иста одредба није прописана и за поступак у спору мале вредности пред општинским судом. Овако, уређење изгледа недоследно: одговор на тужбу отклања се потпуно из једног поступка у коме је он по правилу морао бити употребљен у свакој парници, а задржава се у поступку у коме његова употреба представља ствар оцене од стране судије. Није, међутим, искључено да објашњење треба видети у томе што редактори измена и допуна можда сматрају да употреби ове установе пред судом опште надлежности има места само у поступку у коме се може заказати припремно рочиште, а ово се у парници пред судијом појединцем не одржава. Ако је ово објашњење тачно, онда се са наведеним гледиштем не бисмо сложили ⁽³⁾.

Занимљиво је да странке могу износити нове чињенице и доказе све до закључења главне расправе. Поводом тога примећујемо да је у предратном југословенском Законнику била садржана одредба да суд треба, по предлогу или по службеној дужности, да одбије као недопуштен нов навод или доказ ако је стекао уверење да је странка такав навод или доказ могла истаћи раније и да је то очигледно пропустила у намери да спор одуговлачи, а допуштењем навода или доказа знатно би се отегнуло довршење парнице (§ 243. ЗПП). Правила је било прописано у оном делу Законика у којем је био регулисан општи поступак, али је оно несумњиво важило и за поступак у споровима мале вредности. Исто правило имало би и данас своје оправдање у општем парничном поступку, а поготово у једном поступку у коме је појачана тежња за брзим развојем.

(3) Мишљење да судија појединац не доставља тужбу на одговор, није заступљено у науци. Види: *Zuglia, Triva, Komentar ZPP-a, II svezak, str. 23; Juhart, Civilno proc. pravo, str. 331; Triva, Crad. proc. pr., I, str. 449.*

Уштеда у времену постиже се и тиме што се пресуда објављује одмах по закључењу главне расправе (чл. 4361). Одступање од редовног поступка састоји се у томе што ово правило не трпи изузетке. Странци која је била присутна објављивању, писмени састав пресуде доставља се само на њен захтев (чл. 436и).

Поступак је строго двостепен (чл. 346к). Одредба има мањи значај него што на први поглед изгледа. Јер ревизија, због своје строге ограничености, не утиче знатно на трајање парнице у просеку. Пресуда и решење могу се напаста због апсолутно битне повреде одредаба парничног поступка (чл. 343. ст. 2) и због погрешне примене материјалног права. Према првобитном предлогу Новеле, жалба је могла бити заснована само на апсолутно битној повреди одредаба парничног поступка. Предлог — који је вероватно био инспирисан предатним правом (§ 546) — изазвао је живу дискусију у Правном савету Савезне скупштине. Целисходност ограничења није оспоравана, али су неки диспутанти поставили питање шта ће остати од уставног принципа права на жалбу (чл. 68. УЈ), ако ограничење буде усвојено. Превладао је став да би ова уставна гаранција у том случају постала, практично, готово безначајна, те је као могући разлог жалбе предвиђена и погрешна примена материјалног права. Приметимо да ограничење жалбе постоји и у неким другим правима, која не знају за поступак у споровима мале вредности као поступак посебне врсте. То је, на пример, случај са француским правом, у коме нижи првостепени суд (*tribunal d'instance*) суди у првом и последњем степену у споровима који се односе на тражбена права и на покретности, а чија вредност не прелази 2.500 франака (4). По чл. 33г. Италијанског законика о грађанском судском поступку, одлука мировног судије (*conciliatore*), донесена у спору у коме вредност не прелази 2.000 лира, не може бити нападнута, осим ако је жалба заснована на недопуштености редовног правног пута или на ненадлежности (5).

Глава двадесет девета ЗПП-а о поступку у споровима мале вредности, почиње одредбом да ће се у том поступку примењивати остале одредбе истог Закона, ако у тој глави не постоје посебне одредбе. Поводом тога може се поставити питање да ли има места примени одредбе чл. 358, ст. 2. ЗПП-а, по којој ће другостепени суд, и кад странка није напала пресуду због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања, укинути пресуду и вратити предмет првостепеном суду на поновно суђење ако приликом решавања о жалби посумња у истинитост чињеница на којима је пресуда заснована. Иако правило чл. 358, ст. 2. није изрично поменуто, мислимо да се оно не примењује, пошто је смисао ограничења жалбених разлога у томе да другостепена чињенична оцена пресуде није никад допуштена. Исто тако, странка не би могла жалбом истаћи да је чињенично стање непотпуно због повреде процесне норме која налаже председнику већа да се постављањем питања и на други целисходан начин стара да странке изнесу процесну грађу (тзв. право и дужност постављања питања — чл. 287. ЗПП). Такав разлог није допуштен, јер има значај релативно

(4) Декрет од 6. маја 1968. Види: *Vincent, Procédure civile, 1955, No 236.*

(5) Види: *Costa, Diritto processuale civile, 1955, No 334.*

битне (чл. 343, ст. 1. ЗПП), а не апсолутно битне повреде одредаба парничног поступка.

Али, ако није могућна жалба из сваког разлога, могућна је жалба у којој разлог није наведен. Другим речима, у поступку у споровима мале вредности примењује се одредба става 3. члана 340, по којој првостепени суд позива жалиоца да допуни жалбу ако није навео разлог жалбе или део у коме пресуду напада. Одредба не повлачи недопуштеноост жалбе ако жалилац не поступи по налогу суда. Овај ће жалбу са таквим недостатком ипак послати вишем суду, који одлучује о њеној основаности (чл. 353). Наведене одредбе пружају могућност непоштеној странци која нема никаквог разлога за жалбу, да поступак развуче тиме што ће пресуду ипак напасти и изазвати другостепени поступак. И за редовни парнични поступак намеће се питање да ли је такво уређење данас оправдано, а за поступак у споровима мале вредности, у коме суд тежи што скоријој мериторној одлуци, наведене одредбе су, по нашем мишљењу, неприхватљиве.

Кад је реч о правним лековима, ваља додати да по општем парничном поступку првостепени суд решењем одбацује жалбу као недопуштену ако утврди да је жалилац лице које није овлашћено за подношење жалбе или које се жалбе одрекло или је од исте одустало (чл. 355). Ова одредба важи и за ревизију (чл. 379). Првостепени суд није, дакле, овлашћен да цени да ли је ревизијом истакнуто чињенично питање и да донесе решење о одбацивању овог правног лека ако утврди да је он заснован на том разлогу. Таква одлука резервисана је за ревизијски суд. (Види чл. 355, 373. и 379). Увођењем поступка у стварима мале вредности, настаје питање да ли ће у тим стварима општински суд поводом жалбе поступати као и поводом ревизије, или ће се упуштати у оцену питања да ли је разлог жалбе допуштен. Ако се узме да он није овлашћен да испитује да ли се жалбом отвара чињенично или правно питање, онда би другостепени суд одлучивао по свакој жалби која није неблагоприятна или није недопуштена у смислу чл. 55, што је тешко прихватљиво. (Злоупотреба оваквог става у циљу развлачења парнице не би била ретка.) Супротан став, иако даљи од законског текста, може изгледати прихватљивији, али у ствари ни он не спречава развлачење. Јер, против решења којим општински суд одбацује жалбу зато што је заснована на разлогу погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања, странци се не може ускратити жалба. А она исту може изјавити не само кад је уверена да решење није тачно, него и кад *mala fide* хоће да одложи ступање пресуде на снагу.

На крају, сматрамо за потребно да кажемо да нисмо уверени да ће изложене измене и допуне у многостепеном доприноси брзини судског поступка у грађанским правним стварима. Мислимо да у том циљу треба, у оквиру постојећих кадровских могућности, настојати, пре свега, да судови савесно примењују одредбе о припреми расправе и да заузимају одлучан став према покушајима странака да одуговлаче поступак.

Б. Познић