

Мр Чедомир Глигорић*

ВРЕМЕНСКИ ОКВИР У ЗАКОНУ О ПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ИЗ 2011. ГОДИНЕ

Основни циљ рада је анализа узрока увођења временског оквира као једне од важних особина новог Закона о парничном поступку. Аутор анализира ефекте претходног закона мерене стопом ажурности и бројем нерешених предмета и указује да су нова решења последица даљег настојања да се обезбеди право на суђење у разумном року. У раду се презентирају неопходни емпијски подаци о парницама у судовима првог степена. Закључује се да стопа ажурности, до увођења нове организације судова 2010. године, показује позитиван тренд, али и да огроман број нерешених предмета из претходних година представља велики терет за парничне судове. То је, између осталог, за конодавицу указало на потребу временског ограничења трајања парница у новом законском решењу на нов начин, увођењем низа нових мера (по правилу суђење од стране судије појединца, достављање и предаја поднесака уз помоћ нових информационих технологија, могућност аудио и видео снимања суђења уместо писаних записника, ефикаснији начин извођења доказа вештачењем, итд.), укључујући и договарање очекиваног временског оквира трајања спора између судије и парничних странака. Аутор предочава могуће позитивне и негативне последице увођења временског оквира као новине у Закону о парничном поступку Републике Србије.

Кључне речи: Временски оквир. Закон о парничном поступку. Стопа ажурности. Нерешени предмети.

1. СТОПА АЖУРНОСТИ СУДОВА (*CLEARANCE RATE*)

Увођење, сада већ старог, Закона о парничном поступку Републике Србије¹ било је мотивисано потребом за смањењем броја нере-

* Аутор је асистент Правног факултета Универзитета у Београду, cgligoric@ius.bg.ac.rs.

¹ Закон о парничном поступку Републике Србије (ЗПП 2004), Службени гласник РС, бр. 125/04.

шених предмета, посебно ради решавања старих предмета у којима поступак траје веома дуго, али и потребом за даљим усаглашавањем нашег Закона с Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода у вези, између осталог, и са правом на суђење у разумном року.² Основни циљ промене законског решења био је повећање ефикасности парничних судова који су већ, годинама уназад, имали проблема са неажурношћу, дуготрајним парничним поступцима, честим враћањем предмета другостепених судова на поновно суђење, slabим коришћењем информационе технологије, манипулацијама оптужених у вези са примањем писмена и слично. Основне промене у ЗПП-у које су донете с циљем економичнијег и ефикаснијег парничног поступка везане су, првенствено, за експлицитно регулисање права на суђење у разумном року (чл. 10 у старом законском решењу и чл. 491 којим се захтев за суђењем у разумном року проширује и на предмете у којима није била донесена одлука у првостепеном поступку пре доношења овог закона). Законодавац је поштрио процесну дисциплину, увео медијацију као алтернативни начин решавања спорова и скратио рокове за процесне радње. Такође, елиминисана је могућност да се судски рокови продужују и уведен је обавезан одговор на тужбу. Законом је прописано да суд може донети мериторну одлуку о основаности тужбеног захтева још на припремном рочишту. Тадашње законско решење је укинуло и могућност вишеструког укидања првостепене одлуке. Циљ законодавца је, дакле, био да се парнични судови учине ефикаснијим, да се смањи број нерешених предмета и скрати трајање парнице.

Закон је почео да се примењује 2005. године и могло се очекивати да ће његова примена довести до убрзања парничних поступака, постепеног уклањања великог баласта старих нерешених предмета који су на својим „плећима“ носили парнични судови и већег поверења грађана у рад и ефикасност судова првог степена.³ Најдужа парница у Србији трајала је преко 33 године.⁴ Међутим, подаци⁵ о раду судова у првом степену, који ће бити презентирани, показаше да

² Чл. 6, ст. 1, Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода прецизно дефинише право сваког појединца да његово суђење буде завршено у разумном року.

³ Многи грађани, чекајући више година на решење својих предмета уверили су се само у то да је правда спора, али су почели да сматрају илузорним да је правда и достижна.

⁴ Овај податак је објављен у једној од анализа Уставног Суда и налази се, између осталих, и на сајту: http://www.politika.rs/rubrike/Tema_nedelje/Lavirinti_Ustavnog_suda/Zivot_ne_moze_toliko_da_ceka.lt.html. Иначе, најдужа парница, по подацима „Гинисове књиге рекорда“ трајала је 761 годину и окончана је у Индији.

⁵ Подаци о раду свих, у тадашње време, општинских судова прикупљени су за период од 2003. до 2008. године. Подаци за 2009. године нису доступни, а 2010. године је почела да функционише нова организација судова у Републици Србији.

ли је и, у којој мери, законодавац успео да, изменом правних норми у области грађанскоправних односа, побољша ефикасност парничних судова у првом степену мерено стопом ажурности (*clearance rate*)⁶ и бројем нерешених предмета.

Европска Комисија за ефикасност правосуђа (*European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ*) је основана 2002. године Одлуком Комитета министара Савета Европе.⁷ Основни циљ Комисије је унапређивање ефикасности правосуђа у земљама чланицама Савета Европе. Задатак Комисије је да анализира резултате правосудних система земаља чланица, да идентификује могуће проблеме са којима се правосуђе сусреће, предложи конкретне мере за решење тих проблема и утврди да ли су предложене мере имале ефекта, као и да обезбеди, на захтев чланица Савета Европе, неопходну помоћ у вези са увођењем нових и модернијих решења у правосудни систем земаља које су тражиле ту помоћ. Ефикасност правосудног система, па тако и ефикасност парничних судова, ова комисија евалуира на основу неколико критеријума: 1) износа буџета који је предвиђен за правосудне органе и висине плата судија и тужилаца; 2) географске локације судова и броја судова; 3) броја професионалних судија, и 4) стопе ажурности (*clearance rate*) која мери степен ажурности судова.⁸

Дакле, јасно је да је један од кључних елемената ефикасности правосудних органа, па самим тим и парничних судова у првом степену, стопа ажурности, која мери однос решених предмета у одређеној години и примљених предмета у тој истој години изражено у процентима. Када је стопа ажурности једнака 100%, то значи да су сви парнични судови у првом степену решили све предмете у задатом временском року. Уколико је ова стопа нижа од 100%, судови у првом степену нису довољно ажурни, јер одређени број парница остаје нерешен и пренет у наредну годину. Уколико је ова стопа виша од 100% парнични судови су успели да реше све предмете у датој години, али и један део предмета који је заостао из претходних година; у овом случају сматра се да постоји висока ажурност судова.

На бази прикупљених података о раду општинских судова (судова првог степена) за период од 2003. године до 2008. године о броју

⁶ *Clearance rate* представља однос између броја решених и примљених предмета у току једне године изражен у процентима. Ову методологију примењује Европска Комисија за ефикасност правосуђа (*CEPEJ*). Комисија саставља извештај о ефикасности правосудног система у земљама Европе на сваке две године и стопа решених предмета (*clearance rate*) представља важан индикатор ефикасности правосуђа у једној земљи.

⁷ Резолуција Res(2002)12 Савета Европе од 18. септембра 2002. године.

⁸ Ова стопа се разликује од коефицијента ажурности судова који се рачуна у нашим судовима, по начину обрачуна и самом значењу стопе.

пренетих, примљених, решених и нерешених предмета,⁹ израчунате су стопе ажурности парничних судова у првом степену. Просечна стопа ажурности за период 2003. и 2004. године износила је 94,5%,¹⁰ а 2005. године стопа ажурности се попела на 113,4%. У току 2006. године стопа ажурности износила је 109%,¹¹ 2007. године 99,2%, а 2008. године 103,4%.

Ови подаци указују да је сам почетак примене тадашњег ЗПП-а довео до наглог пораста степена ажурности првостепених судова, и то за 18,9%. Очигледно је да су првостепени судови у 2005. години показали велики ентузијазам у примени ЗПП-а који је ступио на снагу управо 2005. године и да се повећала ажурност судова у парничним предметима. Тако је, на пример, IV општински суд у Београду повећао степен ажурности са 88,7% у 2004. години, на 126,8% у 2005. години, чиме се сврстао у ред најажурнијих судова у 2005. години у решавању спорова из области процесног права. На крају 2006. године, по протеклу скоро две године од ступања на снагу претходног ЗПП-а, ажурност у парничним предметима је незнатно опала у односу на претходну годину, у просеку за 4,4%. Имајући у виду велики број предмета заосталих из ранијих година, може се констатовати да су судови у парничним предметима и у 2006. години показали релативно висок степен ажурности, јер су, осим тога што су решили све предмете који су започети у овој години, смањили број заосталих предмета из претходних година за 9%.

У 2007. години долази до пада степена ажурности судова у парничним предметима на 99,2%. Пад стопе ажурности судија узрокован је, између осталог, и чињеницом да је почетни ентузијазам парничних судија у вези с увођењем и применом новог законског решења опао, што је карактеристично не само у случају парничних судија. Другим речима, висока очекивања парничних судија у вези с ефектима примене ЗПП-а су умањена. Узроци неажурнијем поступању судова у овој години у парничној материји могу се тражити и, у том моменту, неадекватној мрежи судова. За веће градове било је карактеристично да су судије добијале повећан број предмета из ове материје, док је у мањим местима настављен тренд смањеног прилива нових предмета. Такође, не би требало изгубити из вида чињеницу да су судије у 2007. години радиле у условима велике неизвесности у вези са њиховим статусом, начином бирања у нове судове и временом када

⁹ Подаци прикупљени у Врховном суду Србије (сада Врховни касациони суд) и појединачним упитима појединим општинским судовима.

¹⁰ Период пре ступања на снагу ЗПП 2004.

¹¹ Израчуната стопа се слаже са стопом која се налази у: European Commission for the Efficiency of Justice, *European Judicial Systems, Edition 2008 (data 2006): Efficiency and Quality of Justice*, 137.

ће нова организација судова заживети (примена Закона о уређењу судова је неколико пута одлагана), а неизвесност је владала и у вези са најављиваним реизбором судија што је, све заједно, утицало на квалитет и ефикасност рада општинских судова у парничној материји. У 2007. години дошло је до повећања броја нових предмета за 14.499 у односу на претходну годину, односно за 7,01%,¹² што је утицало на смањену ажурност судија. У 2008. години долази до стабилизације стопе ажурности и њеног повећања на 103,4%, што значи да су судови успели да реше све предмете из текуће године и да смање број заосталих предмета из претходних година. У току 2008. године смањен је број судија у општинским судовима, али и, поред тога, дошло је до благог повећања степена ажурности у првостепеним судовима. Јасно је да су судије уложили изузетан напор да би грађани остварили своја права у овим судовима (број примљених предмета је опао у односу на претходну годину за 4,7%, али је стопа ажурности порасла за 4,2%, што, имајући у виду смањен број судија, одговара претходно наведеном закључку). Ефикасност судова у грађанској материји је порасла и услед чињенице да је реизбор судија постао изванредан због доношења сета правосудних закона, тако да је ово смањење неизвесности утицало на квалитетнији рад судија у парничним предметима.

Анализирајући кретање стопе ажурности (*clearance rate*) у овом периоду¹³ може се закључити да су, супротно честим констатацијама да су судови неефикасни, судови у грађанској материји били ажурнији и ефикаснији него што се сматрало (уколико се ажурност и ефикасност судова прати с аспекта степена ажурности). На пример, стопа ажурности у 2008. години у неким развијенијим земљама била је нижа у односу на стопу ажурности у грађанској материји у Републици Србији (Шпанија 80,7%, Литванија 86,5%).¹⁴ Имајући у виду чињеницу да стопа ажурности представља само један од параметара који мери ефикасност парничних судова, не могу се, међутим, оповргнути констатације да су судови били и даље неефикасни и неажурни. Проблеми великог броја професионалних судија и парничних судова који је несразмеран у односу на број становника утицао је на негативну оцену ажурности и ефикасности парничних судова. Такође,

¹² Према прикупљеним подацима број новопримљених предмета у парничној материји у 2006. години износио је 205.444, а у току 2007. године општински судови су примили 219.943 предмета.

¹³ Треба имати у виду да су подаци за 2009. годину недоступни, а да је почетком 2010. године почела да функционише измењена мрежа судова, где је дошло до преливања предмета из општинских судова у основне судове, па услед измењених надлежности основних судова није било могуће прорачунати тачан број предмета у грађанској материји за 2010. годину.

¹⁴ European Commission for the Efficiency of Justice, *European Judicial Systems, Edition 2010 (data 2008): Efficiency and Quality of Justice*, 159.

основни проблем неефикасности судова првог степена у грађанској материји може се тражити у великом броју нерешених предмета из периода пре 2003. године, што је све заједно утицало на генерални став да су судови у првом степену у грађанској материји неажурни (просечан коефицијент ажурности за предмете у грађанској материји, који узима у обзир нерешене предмете и просечан месечни прилив, показује по годинама висок ниво који је изнад жељеног петомесечног коефицијента ажурности;¹⁵ 2005. године – 7,57, 2006. године – 6,76, 2007. године – 6,52 и 2008. године – 6,47). Дакле, иако је очигледно да је просечна ажурност судија у првостепеним судовима постепено расла, и даље је испод жељеног нивоа, првенствено због великог броја заосталих предмета из претходних година. Нерешени предмети из претходних година, без обзира на ангажовање судија у грађанској материји представљали су непремостиву препреку већој ефикасности и ажурности. Подаци о нерешеним предметима иду у прилог наведеном ставу: на почетку 2005. године број пренетих нерешених предмета износио је 195.605, 2006. године 165.205, 2007. године 141.877, а 2008. године 143.703. У току 2004. године број заосталих предмета (пре примене ЗПП-а из 2004. године) износио је 183.129. Дакле, иако подаци указују на тренд благог повећања ажурности и опадања броја нерешених предмета, оптерећење предметима из периода пре 2004. године у великој мери спречавала је ефикасан рад судова у првом степену у грађанској материји и представљала један од основних проблема с којим се суочио законодавац пре доношења новог законског решења.

2. ВРЕМЕНСКИ ОКВИР КАО БИТНА ОДРЕДНИЦА НОВОГ ЗАКОНА О ПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Нови Закон о парничном поступку Републике Србије (ЗПП 2011) донет је у септембру 2011. године.¹⁶ Основни прокламовани мотив доношења новог ЗПП-а био је унапређивање ефикасности и делотворности суђења и јасније поштовање начела правичног суђења у разумном року. Ново законско решење доноси низ новина које би требало да повећају ефикасност судова и јасније поштовање начела суђења у разумном року. Предложена решења предвиђају да по правилу суди судија појединац, осим уколико странка не захтева да се поступак одвија пред већем.¹⁷ На модеран начин решава

¹⁵ Мерила за оцену минимума успешности вршења судијске дужности, чл. 4, *Службени гласник РС*, бр. 80/05.

¹⁶ Закон о парничном поступку Републике Србије (ЗПП 2011), *Службени гласник РС*, бр. 72/11.

¹⁷ ЗПП 2011, чл. 35, ст. 1.

се питање достављања, тако што је уведена могућност достављања и предаје поднесака путем информационих технологија.¹⁸ Закон је прописао могућност аудио и видео снимања суђења уместо писаних записника.¹⁹ Законодавац је прописао другачији начин извођења доказа вештачењем.²⁰ Осим тога, у значајној мери, је редеофинисано питање правних лекова. Ипак, као најважнија промена у односу на претходно законско решење је увођење временског оквира, које би требало да коначно реши проблем заосталих предмета, убрза парничне поступке и доведе до веће ефикасности судова.

Увођење временског оквира коинцидира са концептом *time management*-а. Управљање временом срачунато је на повећање ефикасности и продуктивности и подразумева прецизно дефинисање временских оквира како би се остварили одређени задаци, испунили задати циљеви или реализовали одређени пројекти. „Појединци прво утврђују њихове потребе и жеље и ређају их по степену значајности. Специфицирање активности подразумева постављање циљева како би се задовољиле потребе и жеље тако што се дефинишу приоритетни задаци којима се постижу циљеви. Задаци се, затим, везују за време и доступне ресурсе планирањем, утврђивањем временских одредница и прављењем листа“.²¹ У процесу договарања временског оквира парничне странке имају могућност да боље разумеју суштину њиховог спора, а задатак судије је да упозна странке са самим трошковима и неопходним временом могућег трајања парнице. Такође, у самом договарању временског оквира врло је могуће да може доћи до неслагања између судије и парничних странака, тако да је суштина утврђивања временског оквира долажење до прихватљивог компромиса који ће обезбедити ефикасније и брже суђење.

Чл. 10 новог ЗПП-а уводи временски оквир као битну осовину парничног поступка. Наиме, начело економичности и потреба за ефикаснијим и бржим суђењем као и јасније поштовање захтева да се парница заврши у разумном року утицала је на законодавца да уведе временско ограничење трајања парничног поступка прописујући обавезу суда да се поступак одвија без одуговлачења тако што ће се претходно утврдити временски оквир у коме би требало да се предузму све парничне радње. Утврђивање временског оквира одредиће суд у договору са парничним странкама, што значи да саме странке учествују у временском управљању парницом, при чему је и суд

¹⁸ ЗПП 2011, чл. 129.

¹⁹ ЗПП 2011, чл. 246.

²⁰ ЗПП 2011, чл. 259 до чл. 275.

²¹ Therese H. Macan, „Time Management: Test of a Process Model“, *Journal of Applied Psychology* 79, 3/1994, 381.

везан утврђеним временским оквиром.²² На овај начин је „диверсификован“ ризик временског трајања парнице. Судија у договору са странкама одређује временски оквир, чиме се одговорност у вези с дужином трајања парнице пребацује и на саме парничне странке. Међутим, оваква ситуација ствара могућност настанка агенцијског проблема. Стране у спору имају различите интересе у парници, па самим тим и у вези са временским трајањем парнице. Јер, с једне стране, туженом је по правилу у интересу да се парница продужи, а с друге, тужиоцу да се парнични поступак оконча што брже. Због тога је законодавац прописао да коначну одлуку у вези са временским оквиром доноси сам судија на бази предлога самих парничних странака и сопственог мишљења.

У чл. 102 новог ЗПП-а законодавац је прописао обавезу да се сви рокови морају утврђивати у складу с временским оквиром који је претходно дефинисан. Дакле, остаје обавеза судије да у случају да рокови нису прописани Законом, одреди рокове с обзиром на околност самог случаја, али уз наглашавање важности да суд може одредити рокове само у складу са претходно дефинисаним временским оквиром. На овај начин губи се могућност да парничне странке или сам судија излазе из већ дефинисаног временског оквира који је унапред одређен и да се појединачни рокови могу одређивати само у оквиру предвиђеног времена за обављање парничних радњи. Претходно законско решење је остављало могућност и странкама, али и самом судији, да рокови који нису били прописани Законом буду утврђивани без икаквог временског ограничења,²³ што је потенцијално доводило до спорих и неефикасних судских поступака.

Чл. 105 новог ЗПП-а бави се питањем заказивања рочишта. Увођење временског оквира у овај члан Закона онемогућава произвољно одређивање датума рочишта, ван „разумног рока“, јер суд мора да се придржава задатог временског оквира. Дакле, и у овом случају се смањује могућност манипулације са временом одржавања рочишта. Временски оквир је интервал у коме се судија може кретати и у оквиру њега заказивати припремна рочишта и рочишта за главну расправу. Веома важна измена у новом ЗПП-у односи се на чл. 108 у коме се прецизно дефинише да суд може само изузетно да одложи рочиште и то у два случаја: када је неопходно извести доказе и због спречености судије. Тиме су јасније дефинисани критеријуми у којим случајевима се може одложити рочиште. За разлику од чл. 110 претходног ЗПП-а, у новом закону се рочиште може одложити

²² ЗПП 2004 у чл. 10 није помињао било какву временску одредницу у коме би требало завршити поступак, осим што је „генерално“ било прописано да се поступак треба спровести без одуговлачења.

²³ ЗПП 2011, чл. 105.

само изузетно. Тиме је законодавац појачао ефекат начела суђења у разумном року, а прецизним дефинисањем разлога одлагања смањио могућност манипулације временом.²⁴ Такође, према новом ЗПП-у, уколико је дошло до одлагања рочишта, суд је у обавези да одреди нов временски оквир и одмах одреди место и време одржавања одложеног рочишта у складу са новоодређеним временским оквиром. Међутим, овакво утврђивање новог временског оквира у одређеној мери је у супротности са захтевима начела ефикасности. Наиме, утврђивање новог временског оквира након одлагања рочишта може утицати негативно на ефикасност, јер долази до продужења трајања саме парнице. Уколико је временски оквир већ једном утврђен на почетку парнице, поставља се оправдано питање због чега је неопходно утврђивати нов временски оквир. Боље решење, које не би било у колизији са начелом ефикасности, би било да већ једном утврђени временски оквир остане на снази, а да одређивање места и времена одржавања одложеног рочишта не подразумева и доношење новог временског оквира, јер се одражава негативно на ефикасност парнице. Претходно законско решење у вези са одређивањем места и времена новог рочишта било је непрецизно у смислу тога да је суд само, уколико је то могуће, био у обавези да одреди време и место новог рочишта,²⁵ али није прописивао временско трајање саме парнице.

У чл. 199 ст. 7 новог ЗПП-а који се односи на преиначење тужбе, суд је дужан да решењем одреди нов временски оквир за спровођење овог поступка. У ранијем ЗПП-у ова ситуација није била прецизно дефинисана. Наиме, суд је био дужан да остави довољно времена туженом да се припреми за расправљање по преиначеној тужби, али судија није имао обавезу да утврђује период у оквиру кога би требало спровести поступак преиначења тужбе. Тиме и судија, али и парничне странке, постају обавезне да поштују временске рокове у вези са парничним радњама везаним за поступак преиначења тужбе.

У вези с изношењем доказа на главној расправи законодавац је прописао да се извођење доказа мора спровести у договореном временском оквиру.²⁶ То значи да не постоји могућност да странке излазе из предвиђеног временског оквира и износе доказе ван предвиђеног времена. На овај начин законодавац је скренуо пажњу странкама да се докази морају „прикупити“ ефикасно, као и да се докази морају изнети у оквиру задатог временског оквира. Ограничавање изношења

²⁴ Ово се посебно постигло изменом дела чл. 110 старог ЗПП а који је могао да допринесе смањењу ефикасности, јер је предвиђао да се рочиште може одложити „када за то постоје оправдани разлози“, али их није прецизно дефинисао. У новом ЗПП у у чл. 108 отказивање је оправдано само уколико је судија спречен.

²⁵ ЗПП 2011, чл. 108.

²⁶ ЗПП 2011, чл. 233.

доказа у предвиђеном временском оквиру има утицаја на парничне странке тако да се оне морају концентрисати само на прикупљање и изношење релевантних доказа, јер постоји прецизно дефинисано временско ограничење у оквиру кога се морају изнети сви докази, а суд утврђује који ће докази то бити.

Важна новина у новом ЗПП-у је одредба по којој је суд дужан да решењем одреди временски оквир и да оно садржи прецизне информације о броју рочишта, времену одржавања рочишта, распореду извођења доказа на рочиштима и предузимању других процесних радњи, судским роковима и укупном времену трајања главне расправе.²⁷ Ово је одредба која прецизно наводи све обавезе суда којима се задовољава захтев да се суђење заврши у разумном року. То значи да суд, на основу сложености парнице, утврђује све важне временске одреднице везане за парнични поступак. Дефинисањем временског оквира не само да се убрзава парнични поступак, већ странке добијају прецизне временске оквире за све важне сегменте парничног поступка, што доводи и до смањења опортунитетних трошкова парничних странака.²⁸ Законодавац је прописао и обавезу да суд мора да поштује временски оквир који је утврдио решењем.²⁹ Међутим, пооштрава се процесна дисциплина одредбом да свако неосновано одлагање рочишта, повреда или злоупотреба права и нарушавање процесне дисциплине суд треба да санкционише. Пооштравање процесне дисциплине је један од метода којим се повећава ефикасност правосудног система, самим тим и судова који суде у грађанској материји. На овај начин закон би требало да делује превентивно на потенцијалне парничне странке које ће се морати придржавати временског оквира, али и да не злоупотребљавају право или не нарушавају процесну дисциплину.

У чл. 326, ст. 2 који се односи на управљање главном расправом новог ЗПП-а од суда се захтева да свестрано расправи предмет спора, чиме се појачава начело тражења истине, да не одуговлачи поступак (начело процесне економије) и да се расправа доврши на једном рочишту, односно у временском оквиру, чиме се појачава примена начела концентрације поступка. Међутим, начело процесне економије и концентрације поступка могу бити у колизији са начелом тражења истине. С једне стране, начело тражења истине захтева да се предмет спора мора свестрано и темељито расправити узимањем у обзир свих

²⁷ ЗПП 2011, чл. 108, ст. 3 и ст. 4.

²⁸ Пропуштена корист која је могла да се оствари за време боравка у суду и за време предузимања свих осталих активности везаних за дату парницу. С обзиром на прецизно утврђивање временских рокова, а самим тим и краћих суђења, повећава се могућност остварења користи за саме странке њиховим ангажовањем у другим продуктивним делатностима.

²⁹ ЗПП 2011, чл. 309, ст. 4.

чињеница које су релевантне у датом спору. С друге стране, начело процесне економије, које захтева да се поступак не одуговлачи и начело концентрације поступка, које захтева да се расправа заврши по могућству на једном рочишту, чине поступак ефикаснијим. „Решење проблема може се наћи у прилагођавању правила парничне процедуре, система доказивања, или управљању самим процесом суђења. Напори последњих деценија да се развију правила која омогућавају погодни баланс између тражења информација и различитих метода доказивања довела су до очигледних и познатих примера ове врсте прилагођавања судског процеса.“³⁰ Међутим, јасно је да у овом случају долази до повећања трошкова и продужавања парнице, што је у супротности са начелом процесне економије. Због тога је неопходно пронаћи праву меру између очигледног *trade-off*-а који се јавља између ових супростављених начела, а највећу одговорност за успостављање оптимума сноси сам судија, али и парничне странке, које би у циљу ефикасности парничног поступка требало да износе само релевантне чињенице.

Захтев за ефикаснијим суђењем инкорпориран је и у чл. 383, ст. 5 новог ЗПП-а. Уколико другостепени судови отворе расправу неопходно је да дефинишу временски оквир у коме би расправа требало да се одржи и заврши. Ако другостепени суд укине првостепену пресуду, првостепени суд мора заказати рочиште најкасније у року од 30 дана по пријему решења другостепеног суда на коме ће првостепени суд бити дужан да поново утврди временски оквир у коме ће се одржати нова главна расправа.³¹ Међутим, законодавац је пропустио прилику да прецизније утврди који је то временски оквир односно да прецизније дефинише временско трајање поновљене главне расправе, јер непрецизно дефинисање временског оквира као битне одреднице поновне главне расправе може негативно да се одрази на ефикасност саме парнице. У старом законском решењу није било прецизно дефинисано у ком временском оквиру ће бити одржано рочиште.

У Закону је посебна пажња посвећена управо начелу суђења у разумном року, јер увид у праксу Европског суда за људска права указује да је највећи број пресуда на штету Републике Србије донет управо због повреде овог начела. Увођење временског оквира био је „елегантан“ потез срачунат управо на чињеницу да временски оквир заједнички утврђују странке у спору и суд, па, сходно томе, странке ће бити лишене права да истичу приговоре у вези са повредом начела суђења у разумном року, јер саме креирају временско трајање

³⁰ Jerry L. Mashaw, „The Management Side of Due Process: Some Theoretical and Litigation Notes On the Assurance of Accuracy, Fairness, and Timeliness in the Adjudication of Social Welfare Claims“, *Cornell Law Review*, 59, 772/1974, 776.

³¹ ЗПП 2011, чл. 398, ст. 1.

парнице, док је и сам суд обавезан да се придржава овог временског оквира.

3. ОЧЕКИВАНИ ЕФЕКТИ УВОЂЕЊА ВРЕМЕНСКОГ ОКВИРА

Увођење временског оквира представља врло значајан корак у реформи ЗПП-а. Од новог ЗПП-а очекује се да омогући ефикаснији и економичнији поступак пред судовима, а самим тим и ефикасније остваривање права грађана. Поштовање временског оквира би требало да доведе до повећања правне сигурности свих правних субјеката, што је, између осталог, и услов развоја сваке државе. Један од основних очекиваних ефеката увођења временског оквира у ЗПП јесте смањивање броја приговора у вези са нарушавањем начела завршетка суђења у разумном року. Пошто се временски оквир одређује договорно између парничних странака и самог суда, странке преузимају део одговорности за временско трајање парнице, те се смањује могућност да парничне странке подносе приговоре у вези са захтевом да суђење буде завршено у разумном року, јер су саме учествовале у креирању временског оквира. У периоду од 2007. до 2011. године укупан број представки које су из Србије поднете Европском суду за људска права износио је 5285,³² од чега је чак 41%³³ поднето због кршења чл. 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Овај алармантан број поднетих представки говори у прилог потреби увођења временског оквира и прецизног утврђивања дужине трајања поступка пред судовима који суде у парничној материји.

Инкорпорирање временског оквира у нови ЗПП би требало да доведе до низа позитивних ефеката. Наиме, ефикаснија суђења у грађанској материји доводе до уштеда како за парничне странке, тако и за државу и друштво у целини. Временско утврђивање трајања парнице, као што је већ речено, смањује опортунитетне трошкове парничних странака, али и свих осталих лица која су укључена у парнични поступак. Смањење временског трајања парнице омогућава лицима да своје ресурсе улажу у друге продуктивне делатности, док судије добијају више времена које могу да посвете другим предметима, посебно решавању застарелих предмета који представљају један

³² European Courts of Human Rights, *Analysis of Statistics 2010*, <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0A35997B B907 4A38 85F4 A93113A78F10/0/Analysis of statistics 2010.pdf>, 12.

³³ European Courts of Human Rights, *Statistics on Judgments by State*, <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/E6B7605E 6D3C 4E85 A84D 6DD59C69F212/0/Graphique violation en.pdf>, 6.

од најважнијих извора неефикасности. Ефикаснија парница доводи до тога да адвокати могу прецизније да планирају свој рад на преузетим предметима и, у складу са временским оквиром, раде ефикасније свој посао. С аспекта државе као целине, утврђивање временског оквира требало би да смањи број штетних пресуда које су донете против државе пред Европским судом за људска права, па би се, и на том нивоу, могле остварити значајне уштеде.

Увођење временског оквира у ЗПП оставља и нека отворена питања. Наиме, суђење у разумном року подразумева брзу и ефикасну заштиту нарушених права, али никако не би требало заборавити и да се односи на захтев да суђење буде правично. Захтев за суђењем у разумном року који би требало да, осим повећања поверења грађана у правосудни систем, утиче и на побољшану ефикасност судова, може имати реперкусије на остваривање захтева које прописује начело тражења истине. Међутим, законодавац није прописао конкретне временске рокове (нпр. да парнични поступак може да траје највише две године), већ је ишао на уопштену одредбу по којој временски оквир одређују парничне странке и суд усаглашавањем својих интереса. На овај начин евидентно је да нов ЗПП мири ова два начела захтевом да се оствари и ефикасна, али и законита правда. Поставља се питање да ли је законодавац могао да прецизно утврди фиксирани рок трајања парнице. Велики број заосталих предмета из претходних година, организација судова која је другачија у односу на судски систем развијених земаља и смањење броја основних судова сведено је на 34 основна суда) могу бити ограничења у смислу прецизног утврђивања трајања парнице. У Немачкој је, на пример, уведен фиксни рок за првостепени поступак од 4,1 месеца.³⁴

Поменута реорганизација судова у нашој земљи већ је показала одређене негативне ефекте на ефикасност суђења, независно од увођења временског оквира. Значајно смањење броја судова и организација судских јединица ван судова има значајне реперкусије на поштовање начела завршетка суђења у разумном року. Наиме, смањење броја првостепених судова има утицаја на право приступа суду (чл. 6 Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода). Поставља се логично питање да ли би утврђивање фиксираних рокова имало смисла у ситуацији када је број првостепених судова смањен, али исто тако и питање да ли ће утврђивање временског оквира имати очекиваног ефекта на ефикасност парничног поступка.

Члан 10 новог ЗПП-а наводи да ће суд одредити временски оквир у договору са парничним странкама. Остаје нејасно да ли ће

³⁴ <http://www.rechtspflegeforum.de/showthread.php?537> *BMJ Rechtsbehelf gegen %FCberlange Verfahrensdauer geplant.*

судија у ситуацији када парничне странке не могу да се договоре око временског оквира трајања парнице бити нека врста „медијатора“ који ће мирити интересе супротстављених страна, или, оно што је реалније, у складу са захтевима да се суђење заврши у разумном року и захтевом правичног суђења, одредити временски оквир, који ће у наведеном случају бити више у интересу тужиоца него туженога. У ситуацији када је у питању спор који има негативну очекивану вредност, у смислу да је тужилац поднео тужбу, а постоји велика вероватноћа да ће бити пресуђено у корист туженога, интереси, у смислу временског оквира, се мењају и тада утврђивање разумних рокова постаје корисно за тужену страну.

Имајући у виду велики број нерешених односно заосталих предмета из претходних година, поставља се и питање у којој мери ће увођење временског оквира имати утицаја на смањење броја заосталих предмета. Наиме, у чл. 506 новог ЗПП-а законодавац је прецизирao да ће сви започети поступци пре ступања на снагу новог Закона бити окончани по одредбама претходног Закона о парничном поступку. При том је јасно да ће се нерешени предмети решавати спорије у односу на новопримљене предмете, што ће у одређеној мери девалвирати увођење временског оквира у нов ЗПП. Међутим, значајан део заосталих предмета представљају предмети који су враћени на поновно суђење, па је законодавац предвидео у истом члану ЗПП-а да се поновни поступак спроводи по одредбама новог ЗПП-а, чиме се повећава значајност увођења временског оквира у нов ЗПП.

4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Временски оквир као важан институт новог ЗПП-а представља, генерално посматрано, велику новину у парничном поступку у нашој земљи. Сва претходна законска решења у области парничног поступка су мање или више поштовала начело суђења у разумном року. Но, ово је први пут да се временско трајање поступка законски прописује, чиме се стаје на пут дуготрајним и, самим тим, скупим парницама,

Међутим, законодавац је пропустио прилику да прецизно дефинише дужину трајања првостепеног поступка као што је, на пример, прописано у Немачкој. С обзиром на велики број нерешених предмета из претходних година у Србији, прописани рок би морао бити дужи (на пример, до годину дана). Прецизно утврђивање временског оквира мора бити праћено јасном стратегијом за решавање нерешених предмета из претходних година. У првостепеним судовима би требало формирати судске тимове који би се бавили питањем старих предмета, а по потреби, могле би бити ангажоване и судије у пензији.

Ефикасно решавање старих предмета подразумева континуирано праћење рада сваког члана судског тима. Процедурална дисциплина сваког судије и стриктна примена процедуралних правила доприноси ефикаснијем раду ових тимова и смањењу броја нерешених предмета. Тек смањивање броја нерешених предмета отвара простор за успешно утврђивање временског оквира у коме првостепени поступак мора да се заврши, односно његову примену у пракси.

Нови ЗПП почеће да се примењује 1. фебруара 2012. године. Корените промене у ЗПП-у би требало да повећају ефикасност парничног поступка, ажурност судова, смање укупне друштвене трошкове и доведу до убрзања парничног поступка. Ово су, у исто време, и циљеви које је законодавац поставио као главне путоказе у креирању новог ЗПП-а. Пошто су временским оквиром обухваћене све фазе парничног поступка, уколико се све стране у том поступку буду држале временских одредница, реално је очекивати да би побројани ефекти могли бити остварени. Ипак, време ће показати да ли ће нови ЗПП и увођење временског оквира успети да стабилизује правосудни систем у области грађанске материје, како у смислу решавања заосталих предмета, тако и укупног повећања ажурности. Као и обично, све зависи од тога каква ће бити конкретна примена овог закона у пракси.

Čedomir Gligorić, LL.M

Assistant Lecturer

University of Belgrade Faculty of Law

TIME FRAMEWORK IN THE NEW SERBIAN CIVIL PROCEDURE ACT

Summary

An important novelty in the recent Civil Procedure Act of 2011 deals with introducing „time framework“ set down to terminate civil cases within a reasonable time limit, and to break away from enduring trials. It was among the weakest points of the previous practice. The author analyzes effects of the former Civil Procedure Act of 2004 on clearance rate and its effects to the number of pending cases. Although in a period before 2010 clearance rate has shown a positive trend, a huge backlog of unsolved cases from previous years appears as a big burden for civil courts efficiency. This is why the new idea of „time framework“ was introduced

by establishing innovative technical solutions (including single judge trial, audio and video taping of the hearing, more efficient way to obtain expert witness opinion, etc.), including an early consent of all actors of the case (judge and the two parties) about the expected duration of the trial. The author tries to point to positive aspects, along with some deficiencies of the new Act in that respect, and offers some suggestions for improvement.

Key words: *Time framework. – Civile Procedure Act of 2011. – Clearance rate. – Pending cases.*