

KARAKTERISTIKE NOVOG PRAVOSUDNOG SISTEMA I NUŽNE PRETPOSTAVKE ZA USPEŠNOST REFORME

REZIME: Novi pravosudni sistem u Republici Srbiji je počeo da funkcionise 1. januara 2010. godine. Prethodno je donet set pravosudnih zakona kojima je izvršena normativno reorganizacija sudstva. Time je započeta reforma pravosuđa u Srbiji. Autor u svom radu ukazuje na bitne karakteristike novog pravosudnog sistema i na nužne pretpostavke koje moraju biti ispunjene da bi reforma pravosuđa bila uspešno sprovedena.

Ključne reci: pravosudni sistem, sudski sistem, pravosudni zakoni, reforma

Novi sistem je racionalnije postavio organizaciju pravosudnih organa. Svaka reforma podrazumeva racionalizaciju trošenja sredstava iz budžeta uz postizanje optimalnih efekata i ciljeva postavljenih reformom. Međutim, kada se radi o reformi pravosudnog sistema, ne sme se zaboraviti da je blagovremena, efikasna i zakonita sudska zaštita građana i drugih oravnih subjekata osnovni postulat pravne zaštite i predstavlja primarni cilj svake pravne države. Stoga racionalizacija mreže sudova u Republici Srbiji mora biti u funkciji ostvarivanja ažurne i zakonite pravne zaštite povređenih ili ugroženih građanskih subjektivnih prava.

U tom smislu, bar kada je reč o građanskom sudovanju, mogu se uputiti i određene zamerke da je racionalizacija mreže sudova previše rigidno sprovedena i da se već sada pokazuju određene slabosti u funkcionisanju sudova. Naime, mreža osnovnih sudova je preivše usko postavljena pošto je od 135 opštinskih sudova formirano 34 osnovna suda. Funkcionisanje sudskih jedinica nije, za sada, do kraja zaživela, pa je stoga veoma teško dati decidan zaključak. Ipak, polazeći od nekih opšte poznatih činjenica, analizirajući organizaciju pravosudnog sistema istorijski i komparativno, može se zapaziti da danas u Srbiji ima manje osnovnih sudova nego opštinskih i sreskih sudova u Kraljevini Jugoslaviji 1920. godine. Imajući u vidu koliko se povećao broj stanovnika i broj sporova za skoro

* Redovni profesor Pravnog fakulteta za privredu i pravosuđe Univerziteta Privredna akademija u Novom Sadu

jedno stoleće, teško je pretpostaviti da sadašnja novoustrojena organizacija sudova u Srbiji može da zadovolji principe Evropske unije izražene u direktivama da sudstvo mora biti efikasno, transparentno i približeno građanima. Za ilustraciju navedene konstatacije poslužiće samo jedan primer, a to je da na teritoriji čitavog Srema postoji samo jedan osnovni sud u Sremskoj Mitrovici. Slična je situacija i na drugim područjima Republike Srbije. Naš zaključak bi bio da u pogledu organizacije sudova bi bilo neophodno, nakon određenog vremenskog perioda, sagledati detaljno dosadašnji rad osnovnih sudova i njihovih jedinica i na osnovu sprovedene analize izvući odgovarajuće zaključke u smislu realnog i optimalnog konstituisanja mreže osnovnih sudova u Srbiji koji bi mogli zadovoljiti citirane osnovne postulate pravne zaštite.

Sledeća bitna karakteristika reforme pravosudnog sistema je određivanje vrste sudova i njihove nadležnosti. U tom pogledu ostvaren je napredak uvođenjem novih specijalizovanih sudova (upravni sud i prekršajni sudovi). Specijalizacija sudova će dati pozitivan efekat u pogledu ažurnosti i kvaliteta sudovanja te je naše zalaganje da se dalje afirmiše specijalizacija što bi doprinelo ažurnijem, efikasnijem i zakonitom sudovanju u tim oblastima prava.

Što se nadležnosti u vezi sa sastavom suda očigledno je tendencija napuštanja kolegijalnog suđenja i sve više afirmisanje inokosnog suđenja zbog racionalizacije i efikasnosti samog postupka u pružanju pravne zaštite povređenim ili ugroženim subjektivnim građanskim pravima. Sporovi koji su stavljeni u nadležnost osnovnih sudova su po pravilu manje složeni od predmeta koji su dati u nadležnost viših sudova da postupaju u prvom stepenu. Intencija zakonodavca je bila da iskusnije sudije sa većim znanjem i iskustvom sude u prvom stepenu u višim sudovima. Međutim, novele ZPP-a iz 2009. godine su donekle narušile ovu osnovnu ideju zakonodavca da se prvostepena nadležnost podeli na dva suda nižeg i višeg ranga, pošto sada limit za reviziju iznosi 100.000,00 evra po srednjem kursu NBS u dinarskoj protivvrednosti na dan podnošenja tužbe odnosno protivtužbe ili preinačenja tužbe, pa s obzirom na ovako visoko postavljen limit i strukturu imovinskih sporova proizilazi da će gro prvostepene nadležnosti biti kod osnovnih sudova, a vema mali broj kod viših sudova. Ovu konstataciju potvrđuje i podatak da rasporedom poslova u višem sudu u Novom Sadu je određeno samo dvoje sudija za prvostepenu nadležnost a koji istovremeno sude i u drugom stepenu jer nemaju dovoljno prvostepenih predmeta. Šta više, bilo bi dovoljno da u prvom stepenu postupa samo jedan sudija, ali bi se time narušio princip „slučajnog“ sudije jer bi sve predmete sudio isti sudija, pa je zato rasporedom poslova za 2010. god. određeno da u prvom stepenu dvoje sudija. Ovo potvrđuje činjenicu da u praksi nije ostvarena ideja da složnije predmete sude u prvom stepenu sudije viših sudova, a da manje složene predmete sude sudije u osnovnim sudovima i na taj način postigne veći kvalitet pravne zaštite.

Sa prethodnim zaključkom ili prethodnom konstatacijom otvaramo sporna pitanja u segmentu procesnih zakona bez kojih nije moguće uspešno sprovesti

reformu pravosudnog sistema, niti se mogu postići zapaženi rezultati u praksi. Procesni zakoni (Zakon o parničnom postupku, Zakon o izvršnom postupku i Zakon o vanparničnom postupku) su neophodni instrumentarij pomoću koga se realizuje proces sudjenja. Ukoliko ta pravila nisu na adekvatan način regulisana može se dovesti u pitanje čitav proces re forme pravosuda.

Kada je reč o procesnim zakonima ZPP i ZIP iz 2004. godine su doneli određena poboljšanja u sprovođenju procedure putem novih instituta koji ranije nisu bili poznati u našim procesnim zakonima. Tako na primer davanje pismenog odgovora na tužbu, podnošenje tužbe isključivo u pismenoj formi, davanje punomoćja isključivo u pismenoj formi, postavljanje punomoćnika za prijem pismena, isključenje sudija i izuzeće sudija, mogućnost donošenja presude zbog propuštanja, jačanje procesne discipline u postupku uvođenjem rokova za sve procesne subjekte, određivanje sankcija zbog propuštanja određenih radnji u postupku ili zbog neurednosti tužbe i pravnog leka izjavljenog od strane advokata, mogućnost donošenja presude bez održane rasprave, mogućnost samo jednog ukidanja prvostepene presude od strane drugostepenog suda po izjavljenoj žalbi i obligatornost otvaranja rasprave pred drugostepenim sudom, redukovanje razloga za izjavljivanje zahteva za zaštitu zakonitosti, uvođenje direktne i vanredne revizije itd. Ipak, može se primetiti da ima još prostora za poboljšanje procedure u cilju daljeg ubrzanja postupka ažurnijeg i efikasnijeg sudjenja. Ova konstatacija se naročito odnosi na Zakon o izvršnom postupku gde na žalost još uvek imamo dosta problema u vezi sa efikasnošću sprovođenja postupka prinudnog izvršenja. Ova tema zaslužuje prostor jednog posebnog referata te je nećemo elaborirati, već ovom prilikom samo ističemo značaj i važnost procesnih pravila ukoliko želimo uspešno sprovođenje reforme pravosudnog sistema. Stoga nije slučajno što predstoje dalje izmene i dopune kako Zakona o parničnom postupku tako i Zakona o izvršnom postupku.

Ne možemo a da se ne osvrnemo na radnu verziju novela Zakona o parničnom postupku u vezi sa jednim po nama ključnim pitanjima u pružanju ažurne i zakonite pravne zaštite. Radna verzija novela ZPP-a polazi od ideje da revizija bude redovan pravni lek. Time se od dvostepenog postupka parnica pretvara u trostepeni postupak što neminovno dovodi do dužeg trajanja postupka. Interesantno je da je ovakvo rešenje postojalo već u ZPP-u iz 1956. god. ali se pokazalo neefikasnim i nedelotvornim pa je novelom ZPP-a iz 1965. god. upotreba ovog pravnog leka znatno ograničena, a u ZPP-u iz 1976. god. je revizija postala vanredno-pravni lek. Prebacivanjem revizije od vanrednog pravnog leka u redovan pravni lek otvaraju se mnoga pitanja, a pre svega pitanje funkcionalne nadležnosti suda. Vrhovni kasacioni sud postupa po vanrednim pravnim sredstvima. Ako revizija bude redovan pravni lek koji sud će biti nadležan za postupanje po ovom pravnom leku, imajući u vidu da je apelacioni sud žalbeni sud, dakle, drugostepeni sud a ne trećestepeni sud. Pošto se novelom ZPP-a predviđa ukidanje zahteva za zaštitu zakonitosti proizilazi da bi jedini vanredni pravni lek bio predlog za ponavljanje

postupka. Opravdano se može postaviti pitanje da li je to dovoljno za obezbeđenje kvalitetne pravne zaštite koja je osnovni postulat svake pravne države. S obzirom da je limit za reviziju visoko postavljen, da javni tužilac više neće imati mogućnost da podigne zahteva za zaštitu zakonitosti dolazimo u situaciju da će veoma mali broj predmeta stizati pred Vrhovni kasacioni sud kao najvišu sudsku instancu te se može dovesti u sumnju ostvarivanje zakonite i pravične zaštite subjektivnih građanskih prava. Ovim ne želimo da dovedemo u pitanje autoritet i značaj apelacionih sudova, ali greške su uvek moguće, posebno u situaciji kada je dozvoljeno samo jedno ukidanje po žalbi pa je stoga sasvim realno postavljanje pitanja obezbeđenja zakonite pravne zaštite u građanskom sudovanju. Da li će Vrhovni kasacioni sud moći obezbediti ujednačavanje sudske prakse kada nema procesnih i instancionih mogućnosti za suđenje u konkretnim predmetima. Treći značajan segment uspešnosti pravosudne re forme jeste izbor kvalitetnog sudijskog kadra. U vezi sa ovim stvorila se velika polemika oko izbora odnosno reizbora sudija. Ideja da sudije koji se prvi put biraju i stupaju na tu dužnost bira Parlament na period od tri godine da bi se na taj nacin proverio njihov rad je logična, razumljiva i veoma prihvatljiva, a da se potom sudije biraju za stalno od strane Visokog saveta sudstva kao stručnog i nepristrasnog tela. Sprovođenje ove ideje u praksi otvara određene dileme i izaziva primedbe i zamerke naročito kada se vrši kompletan izbor, odnosno reizbor svih sudija u Srbiji. U ovom kratkom referatu ne bih se osvrnuo na konkretan izbor sudija u decembru 2010. godine ali bih se založio za ideju da se jednom ustroji koncept izbora sudija i predsednika suda i da taj koncept se primenjuje bar pedeset godina ako ne i duže. Ovo kad kažemo, imamo u vidu da je već jednom 1992. godine sproveden kompletan reizbor svih sudija, da je krajem 2009. godine opet izvršen kompletan reizbor svih sudija i da niko ne može da garantuje da će nakon sledećih opštih izbora opet doći do novih ustavnih i zakonodavnih rešenja u oblasti pravosuđa u zavisnosti od toga koja politička opcija će pobediti na izborima. Ovakva nesigurnost kada je u pitanju pravosudni sistem i izbor nosilaca pravosudnih funkcija, ne može povoljno da utiče na obezbeđivanje kvalitetnog sudijskog kadra a što je *sine qua non* pružanja zakonite, ažurne i efikasne pravne zaštite. Da zaključimo za stvarnu vrednost sudskog postupka presudan značaj imaju sudije kojima je povereno da sadržinu zakonskih propisa sprovedu u život. Izricanje pravde u ime naroda ostvaruje se značajna državna funkcija a sudija je taj koji je dužan da pruži zaštitu povređenom i ugroženom subjektivnom pravu, pravilno primenjujući zakon i postupajući ekonomično i racionalno. Stoga je uloga sudije nezamenljiva u procesu re forme pravosudnog sistema, a da bi on mogao u punoj meri da odgovori svim obavezama i zadacima koji stoje pred njim, on mora da dobro poznaje materijalno pravo, procesna pravila i ima osećaj za *judicium* kako bi svoju dužnost učestvovanja u upravljanju pravdom mogao u punoj meri da iskaže.

Prof. Aleksandar Radovanov, Ph.D.

Faculty of Law, The University of Business Academy, Novi Sad

Characteristics of the new judicial system and the necessary preconditions for the success of reform***A b s t r a c t***

The new judicial system in Serbia has begun to function first January 2010. Previously passed a set of judicial laws which carried out the reorganization of the normative system. Thus started the reform of the judiciary in Serbia. The author in his work points to the essential features of the new judicial system and the necessary preconditions that must be met in order to reform the judiciary was successfully carried out.

Keywords: judicial system, judicial system, judicial legislation, reform

Literatura

1. Poznić B., Rakić-Vodinelić V., Građansko procesno pravo, XV izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1999.
2. Poznić B., Komentar Zakona o parničnom postupku, Sl. Glasnik i Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2009.
3. Stanković G., Građansko procesno pravo, prva sveska, Parnično procesno pravo, VII izdanje, Udruženje za građansko procesno i arbitražno pravo, Niš, 2007.
4. Triva S., Dika M., Građansko parnično procesno pravo, VII izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2004.
5. Starović B., Keča R., Građansko procesno pravo, Pravni fakultet u Novom Sadu, Centar za izdavačku idelatnost, Novi Sad, 2004.