

UDK: 340.134:347.9(497.11)

CERIF: S142

ТИП РАДА: ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

DOI: 10.5937/PiP2003117B

др *Никола* БОДИРОГА\*

редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

## О ИНИЦИЈАТИВИ ВРХОВНОГ КАСАЦИОНОГ СУДА ЗА ИЗМЕНУ ЗАКОНА О ПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ<sup>1</sup>

### Сажетак

*Право на изјављивање ревизије у важећем Закону о парничном поступку уређено је на начин који омогућава широку доспјивост овој ванредној правној лека сйранкама у поступку. Такво решење представља резултат измена које је овај закон претрпео 2014. године. Основни текстови закона из 2011. године прописивао је да је ревизија дозвољена у имовинскоправним споровима ако вредности предмета спора објектног дела друштвене пресуде прелази 100.000 евра према средњем курсу Народне банке Србије на дан одношења тужбе, док је у привредним споровима ревизијски цензус износио 300.000 евра. Ревизија је била дозвољена и по одредбама неких посебних закона. Поред ошће ревизије, постојала је и посебна ревизија која се могла изјавити против друштвене пресуде која се није могла објектно ошћом ревизијом ако је по оцени апелационој, односно Врховној касационој суда било потребно да се размисли равна ишћања од ошће интереса или равна ишћања у интересу*

\* Електронска адреса аутора: [bodiroga@ius.bg.ac.rs](mailto:bodiroga@ius.bg.ac.rs).

1 Рад је настао у оквиру пројекта „Идентитетски преображај Србије“ Правног факултета Универзитета у Београду за 2020. годину.

равноправности грађана, ради уједначавања судске праксе и ако је потребно ново тумачење права.

Изменама Закона о парничном поступку из 2014. године сачињени су ревизијски цензуси на 40.000 евра у општем парничном поступку и на 100.000 евра у поступку о привредним споровима, а дозвољено је изјављивање ревизије и против сваке преиначујуће пресуде другостепеног суда, као и против сваке пресуде другостепеног суда којом је усвојена жалба, укинућа првостепена пресуда и одлучено о захтевима странака. Ревизија је могла бити дозвољена и по посебном закону, а поред опште ревизије закон је задржао и посебну ревизију, о чијој дозвољености и основаности сада одлучује веће њени судија Врховног касационог суда. Пет година након ступања на снагу ових законских измена, општина седишта Врховног касационог суда упутила је иницијативу за измену Закона о парничном поступку, која би, ако буде усвојена, довела до значајно рескриптивније регулације права на изјављивање ревизије у односу на садашња законска решења. Овај рад представља критичку анализу предлога који су изнети у поменутој иницијативи.

**Кључне речи:** Општа ревизија. – Посебна ревизија. – Врховни касациони суд. – Измене Закона о парничном поступку.

## 1 Право на изјављивање ревизије према важећим законским решењима

Законом о парничном поступку ревизија је уређена као ванредни правни лек, при чему се разликују општа и посебна ревизија.<sup>2</sup> У складу са чланом 403 став 1 ЗПП, општа ревизија се може изјавити у року од 30 дана од дана достављања пресуде другостепеног суда. Основни критеријум на којем се заснива дозвољеност опште ревизије представља имовински цензус, јер је ревизија дозвољена у имовинскоправним споровима само под условом да вредност побијаног дела другостепене пресуде прелази износ од 40.000 евра према средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе. У поступку о привредним споровима цензус износи 100.000 евра, односно вредност побијаног дела другостепене пресуде треба да прелази тај износ, а као параметар се узима средњи курс Народне банке Србије на дан подношења тужбе.

Поред имовинског цензуса, као општег критеријума, постоје и допунски критеријуми за оцену дозвољености опште ревизије. Независно од вредности побијаног дела другостепене пресуде, ревизија је увек дозвољена против пресуде другостепеног суда којом је преиначена

2 Закон о парничном поступку – ЗПП, Службени гласник РС, бр. 72/2011, 49/2013 – одлука УС, 74/2013 – одлука УС, 55/2014, 87/2018 и 18/2020.

првостепена пресуда и одлучено о захтевима странака (члан 403 став 2 тачка 2 ЗПП) и када је другостепени суд усвојио жалбу, укинуо првостепену пресуду и сам одлучио о захтевима странака (члан 403 став 2 тачка 3 ЗПП). Општа ревизија подноси се првостепеном суду, који испитује процесне претпоставке за дозвољеност опште ревизије. Против решења првостепеног суда којим је ревизија одбачена може се изјавити жалба (члан 399 став 1 ЗПП), а против решења другостепеног суда којом је потврђено решење првостепеног суда о одбацивању ревизије, може се изјавити ревизија (члан 420 став 4 ЗПП). Општа ревизија може се изјавити због: 1) апсолутно битне повреде одредаба парничног поступка из члана 374 став 2 тачка 2 ЗПП; 2) битних повреда одредаба парничног поступка из члана 374 став 2 тачке 6, 8, 10 и 11 ЗПП, под условом да су ове повреде истицане у жалби или да су учињене у поступку пред другостепеним судом; 3) битне повреде одредаба парничног поступка из члана 374 став 1 ЗПП која је учињена у поступку пред другостепеним судом; 4) погрешне примене материјалног права и 5) прекорачења тужбеног захтева које је учињено у поступку пред другостепеним судом (члан 407 став 1 ЗПП). О основаности опште ревизије одлучује веће троје судија Врховног касационог суда (даље: ВКС). Погрешно или непотпуно утврђено чињенично стање не представља ревизијски разлог, осим у случају из члана 403 став 2 ЗПП.

Законом о парничном поступку нормирана је и посебна ревизија. Овај специфичан ванредни правни лек може се поднети против другостепене пресуде која не би могла да се побија општом ревизијом ако је по оцени ВКС потребно размотрити правна питања од општег интереса или правна питања која се тичу равноправности грађана, или ради уједначавања судске праксе или ако је потребно ново тумачење права (члан 404 став 1 ЗПП). За разлику од опште ревизије, о дозвољености посебне ревизије одлучује веће пет судија ВКС, а исто то веће одлучује и о основаности посебне ревизије (члан 404 став 2 ЗПП). Законским одредбама није прописано да ли се доноси решење о одбацивању посебне ревизије ако нису испуњене процесне претпоставке прописане чланом 404 став 1 ЗПП, или изрека решења ВКС треба да гласи да се не дозвољава одлучивање о посебној ревизији. У сваком случају, ако се доноси решење о одбацивању посебне ревизије као недозвољене, против тог решења правни лек не би био дозвољен, већ би незадовољна странка једино могла да поднесе уставну жалбу.<sup>3</sup> Супротно томе, уколико веће ВКС сматра да има места одлучивању о посебној ревизији, онда се у изреци одлуке дозвољава одлучивање о посебној ревизији и истовремено одлучује о њеној основаности.<sup>4</sup> Као законски разлог за изјављивање

3 Никола Бодирога, *Уставна јемства у парничном поступку*, Београд, 2019, 223–224.

4 Пресуда ВКС, Рев 349/2017 од 25. 5. 2017. године, из архиве суда.

посебне ревизије прописана је само погрешна примена материјалног права, али не и погрешна примена процесног права, односно битне повреде одредаба парничног поступка, па се због тог разлога посебна ревизија не може изјавити.<sup>5</sup>

Поред опште и посебне ревизије које уређује ЗПП, ревизија може бити дозвољена и по одредбама посебног закона, које у том смислу представљају посебна правила којима се дерогирају одредбе ЗПП. На пример, Законом о забрани дискриминације,<sup>6</sup> који садржи посебне процесне одредбе о судској заштити у овим поступцима, прописано је да је ревизија увек дозвољена против другостепене пресуде, независно од услова прописаних одредбама ЗПП (члан 41 став 4 ЗЗД). Одредбама Закона о јавном информисању и медијима<sup>7</sup> прописано је да је против другостепене пресуде којом је тужбени захтев одбијен могуће изјавити ревизију у року од 15 дана од дана пријема другостепене пресуде (члан 126 став 1 ЗЈМ), као и да у парници по тужби за накнаду штете и по тужби за остваривање права на део добити ревизију из става 1 овог члана могу изјавити и тужилац и тужени (члан 126 став 2 ЗЈМ), док против пресуде другостепеног суда у парници по тужби за објављивање одговора ревизија није дозвољена (члан 126 став 3 ЗЈМ). На крају, и у одредбама ЗПП којима су нормирани поједини посебни парнични поступци садржана су правила о дозвољености ревизије. У складу са одредбом члана 441 ЗПП, ревизија је дозвољена у парницама о споровима о заснивању, постојању и престанку радног односа, док је чланом 447 ЗПП прописано да је ревизија дозвољена у парницама поводом колективних уговора.

## II Иницијатива Врховног касационог суда за измену Закона о парничном поступку

Општа седница ВКС усвојила је 25. децембра 2019. године иницијативу за измену Закона о парничном поступку. У највећем делу, та иницијатива се односи на одредбе ЗПП којима се уређује дозвољеност опште и посебне ревизије, што је и предмет нашег рада.<sup>8</sup>

5 Сентенца из решења ВКС, Рев 1354/2014 – Рж 315/2014 од 20. 11. 2014. године усвојена на седници Грађанског одељења 7. 4. 2015. године, из архиве суда.

6 Закон о забрани дискриминације – ЗЗД, *Службени гласник РС*, бр. 22/2009.

7 Закон о јавном информисању и медијима – ЗЈМ, *Службени гласник РС*, бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016 – аутентично тумачење.

8 Текст иницијативе опште седнице ВКС за измену Закона о парничном поступку, доступно на адреси: <https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Inicijativa%20Opste%20sednice%20Vrhovnog%20kasacionog%20suda%20za%20izmenu%20Zakona%20o%20parnicnom%20postupku.pdf>, 5. 7. 2020.

У иницијативи ВКС најпре се наводи како измене члана 403 став 2 ЗПП из 2014. године, којима је омогућено изјављивање ревизије против пресуде другостепеног суда којом је преиначена првостепена пресуда и одлучено о захтевима странака и против пресуде другостепеног суда којом је усвојена жалба, укинута првостепена пресуда и одлучено о захтевима странака, нису сасвим јасне, те је било потребно смисао ових законских одредаба употпунити закључцима које је ВКС усвојио 3. и 10. марта 2015. године. Према тим закључцима, цитирана измена члана 403 став 2 ЗПП не може се применити на другостепене судске одлуке у споровима мале вредности, у државинским споровима, нити ако се ради о камати и трошковима поступка као споредним потраживањима, јер је у тим споровима право на изјављивање ревизије искључено на основу изричите законске одредбе. Даље се у тексту иницијативе позива на законске одредбе према којима се спор мале вредности дефинише као спор у којем се тужбени захтев односи на новчано потраживање које не прелази динарску противвредност од 3.000 евра према средњем курсу НБС на дан подношења тужбе, те да се самим тим не може говорити о дозвољености ревизије у овим споровима, јер ревизијски цензус износи 40.000 евра у општем парничном поступку, односно 100.000 евра у поступку о привредним споровима.

За ВКС је спорно и то што се дозвољеност ревизије везује и за врсту одлуке другостепеног суда, тј. дозвољава се ревизија увек када је другостепени суд преиначио првостепену пресуду и када је другостепени суд усвојио жалбу, укинуо првостепену пресуду и одлучио о захтевима странака. Истиче се како је овакво законско решење први пут уведено у одредбе ЗПП и како је супротно ранијим законима о парничном поступку и дугогодишњој судској пракси. На тај начин се, према ставовима судија ВКС, онемогућава ефикасно трећестепено одлучивање и то није у складу са улогом коју највиши суд треба да има у нашем судском систему, а ревизија тиме уместо ванредног постаје редовни правни лек. Ако се дозвољеност ревизије, независно од вредности предмета спора побиијеног дела другостепене пресуде, везује за врсту одлуке коју је донео другостепени суд, такво решење према оцени судија ВКС води у неједнаку заштиту права, односно неједнак приступ суду трећег степена, што је супротно члану 36 став 1 Устава Србије.<sup>9</sup>

У даљем тексту иницијативе предлаже се измена члана 469 ЗПП, који уређује када се не могу применити правила која важе за спорове мале вредности. Према важећој формулацији тог члана, не сматрају се споровима мале вредности, у смислу одредаба ЗПП, спорови о непокретностима, спорови из радних односа и спорови због сметања државине.

9 Устав Републике Србије – Устав, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

Судије ВКС наводе како је овако формулисана одредба анахрона, да потиче од „првог“ ЗПП-а, који је ступио на снагу 1. 7. 1977. године,<sup>10</sup> те да је по аутоматизму преписивана у каснијим процесним законима. Полазећи од постојећег правног контекста и регулативе у области радних односа, према становишту ВКС, цитирана законска одредба члана 469 ЗПП је неодржива. Наводи се како странке имају право на ревизију у споровима о постојању, заснивању и престанку радног односа (члан 441 ЗПП), па то важи и онда када се у тим споровима одлучује и о праву на накнаду из радног односа, док у осталим споровима из радних односа дозвољеност ревизије треба ценити према имовинском цензусу који је прописан општим одредбама ЗПП. Према садашњем стању ствари, о накнадама за трошкове превоза, трошкова за исхрану и регреса одлучује се пред ВКС-ом, јер се не могу применити закључци ВКС од 3. и 10. марта 2015. године. У овим споровима судска пракса може се усаглашавати на нивоу апелационих судова, па нема потребе да се овим предметима бави ВКС. Зато би апелациони судови требало да одлучују по жалбама изјављеним против пресуда основних судова донетим у споровима из радних односа, без обзира на то колики је износ накнаде која се потражује. С тим у вези, ВКС предлаже најпре измену члана 469 ЗПП, тако што би се брисале речи „спорови из радних односа“, па би у складу са новелираним чланом 469 ЗПП и спорови из радних односа могли бити спорови мале вредности уколико је износ тражене накнаде мањи од 3.000 евра према средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе. У вези с тим, предлаже се и измена члана 24 Закона о уређењу судова, како би се у ставу 1 додала нова тачка 4, а према којој би апелациони судови одлучивали по жалбама на пресуде основних судова у свим споровима из радних односа.

Важно место у иницијативи ВКС за измену ЗПП заузима предлог другачијег регулисања посебне ревизије. Полази се од намере законодавца да увођењем института посебне ревизије допринесе правилној примени материјалног права и једнаком тумачењу права у ситуацији када постоје правне празнине или супротстављеност норми које треба да буду примењене у конкретном случају.

Овај институт према оцени судија ВКС није оправдао свој циљ. У пракси је примена посебне ревизије довела до великог прилива предмета у највиши суд, што га онемогућава у обављању других законом прописаних надлежности. Према подацима за период од 1. јануара 2016. године до 31. октобра 2019. године, број изјављених посебних ревизија је непрестано растао. Нарочит проблем представљају масовни спорови у

10 Видећемо у каснијем тексту да се ради о омашки, јер ЗПП који је ступио на снагу 1. 7. 1977. године не може се назвати ни првим ЗПП-ом, па ни првим ЗПП-ом донетим после Другог светског рата.

којима је број посебних ревизија увећан три пута. Процент примљених предмета по посебној ревизији у односу на укупан број ревизијских предмета кретао се од 28,5% у 2016. години до 56,8% за првих десет месеци 2019. године. Тај број је заправо и већи, али се не може статистички исказати јер је потребно дати податке који се односе не само на масовне, него и на друге предмете.

Ако се анализира исход одлучивања по посебној ревизији, у само 5% случајева ВКС је прихватио да о овом ванредном правном леку одлучује, док је у 95% случајева донето решење о одбацавању посебне ревизије. Одлуке о одбацавању посебне ревизије, сагласно важећем законском решењу, доноси веће од пет судија, за разлику од опште ревизије, где одлуку доноси веће троје судија. Тако се троше ресурси највишег суда у земљи, и то у предметима који нису од значаја за остваривање уставне и законске улоге ВКС. Посебна ревизија је замишљена као ванредан правни лек у ситуацијама када општа ревизија није дозвољена, али се према оценама изнетим у иницијативи претворила у покушај да се оствари приступ ВКС, како би се тај суд бавио процесним питањима, каматом и трошковима поступка, што нису питања која заслужују да буду разматрана од стране ВКС.

У пракси се посебна ревизија по члану 404 ЗПП изјављује на исти начин као када је у питању општа ревизија регулисана чланом 403 ЗПП. У највећем броју изјављених посебних ревизија само се помиње одредба члана 404 ЗПП, без навођења било каквих разлога који би оправдали изјављивање посебне ревизије. Тако ВКС постаје преоптерећен предметима којима се по жалби не баве ни апелациони судови, али захваљујући посебној ревизији ти предмети долазе пред највиши суд. Ови предмети захтевају доношење на хиљаде одлука, и то углавном решења којима се овај ванредни правни лек одбацује као недозвољен. Додатно, широко постављена могућност изјављивања посебне ревизије изазива неповерење у законитост и правилност одлука нижестепених судова. Судије ВКС због тога не могу да се посвете решавању оних предмета који су од значаја за остваривање владавине права. На хиљаде донетих решења о одбацавању посебне ревизије анулира значај мериторних одлука у бројним предметима који су од шире друштвене важности. Број одлука донетих о одбацавању посебне ревизије указује на то да се не ради о делотворном и ефикасном правном леку.

Врховни касациони суд види своју улогу у решавању правних питања од велике важности уједначавањем судске праксе путем института решавања спорног правног питања, одлучивањем о ванредним правним лековима у појединачним предметима, усвајањем правних схватања ради попуњавања правних празнина, одржавањем састанака

са апелационим судовима ради разматрања спорних питања грађанске материје, одржавањем саветовања, утврђивањем сентенци и њиховим објављивањем на интернет страници суда и објављивањем одлука како би се успоставила јединствена база судске праксе.<sup>11</sup>

У тексту иницијативе ипак има простора за задржавање посебне ревизије у одредбама ЗПП, али су потребне одређене корекције и измене. Траже се прецизнији критеријуми на основу којих би се могло проценити када је дозвољена посебна ревизија у споровима у којима општа ревизија није дозвољена. Неопходно је нормирати садржину предлога којим се тражи одлучивање о посебној ревизији, рок за подношење овог правног лека и начин подношења. На крају, треба прописати поступак одлучивања о допуштености и основаности посебне ревизије.

Према ставу судија ВКС, критеријуми за оцену дозвољености посебне ревизије требало би да буду дефинисани на следећи начин. Потребно је да се ради о правном питању од значаја за правну сигурност, развој права и судску праксу, а нарочито: 1) ако се ради о питању о којем ВКС није заузео став, а постоји различита пракса другостепених судова; 2) ако је ВКС заузео став, али се одлуком другостепеног суда одступа од правног става ВКС, а одступање је засновано на разлозима који се не могу квалификовати као оправдани; 3) ако је ВКС заузео став, пресуда другостепеног суда је заснована на том ставу, али би тај став требало преиспитати због разлога изнетих током првостепеног и другостепеног поступка због промена у правном систему услед новоусвојеног законодавства или потврђеног међународног уговора, или због ставова изнетих у одлукама Уставног суда или Европског суда за људска права. Сам подносилац посебне ревизије морао би да наведе и конкретизује правно питање које је од значаја за разматрање од стране ВКС, да се позове на законе и друге прописе којима се то питање регулише, разлоге због којих сматра да је потребно да се ВКС изјасни о том правном питању, уз приложене судске одлуке којима се ти разлози прецизирају.

Поступак одлучивања о посебној ревизији требало би поделити на две фазе. У првој фази би се преиспитивало постојање услова за изјављивање посебне ревизије. Уколико се дозволи изјављивање посебне ревизије, требало би прецизирати у односу на које питање се дозвољава одлучивање од стране ВКС или се посебна ревизија одбацује као недозвољена, јер не постоје законом прописани услови за њено изјављивање. Прва фаза поступка би могла да се одвија пред већем

11 Овакво схватање улоге ВКС у нашем правном систему ослања се и на ставове правне теорије. Вид. Гордана Станковић, Љубица Мандић, *Организационо грађанско процесно право*, Косовска Митровица, 2013, 76–78.



троје судија ВКС. Уколико веће троје судија не одбаци посебну ревизију, онда би се о њеној основаности одлучивало од стране већа пет судија ВКС. То веће одлучивало би само о правном питању у односу на које је дозвољено изјављивање посебне ревизије.

Узимајући у обзир све напред наведено, ВКС сматра да је неопходно успоставити законски оквир који омогућава овом суду да обавља улогу која му је намењена у нашем правном систему, а то значи одлучивање само у оним предметима који су од нарочитог значаја за странке и за уједначавање судске праксе. Због тога се морају изменити законске одредбе којима се уређује дозвољеност опште и посебне ревизије. Образложење је додатно поткрепљено позивањем на одредбе Устава. Чланом 36 Устава јемчи се право на једнаку заштиту права пред судовима, другим државним органима и имаоцима јавних овлашћења, органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе (став 1) и право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о нечијем праву, обавези или на закону заснованом интересу (став 2). Из цитираних одредаба произлази да Устав јемчи право на двостепено одлучивање. Право на тростепен поступак могуће је остварити само под законом прописаним условима. Остварење тог права не може ићи на уштрб делотворног одлучивања ВКС. Зато се том суду мора омогућити да доноси одлуке и поступа на начин који је у складу са његовом улогом у организацији правосуђа.

### III Критика предложених решења

Иницијатива за измену ЗПП коју је усвојила општа седница ВКС обухвата више одредаба ЗПП, али ћемо се за потребе овог рада ограничити на предлоге који се односе на дозвољеност опште и посебне ревизије. Предложена решења сужавају право странака на употребу ових ванредних правних лекова, и то се односи како на општу, тако и на посебну ревизију. Основни став од којег се полази у иницијативи јесте да члан 36 став 2 Устава гарантује право на двостепено одлучивање, а да је уређивање ванредних правних лекова о којима би одлучивао ВКС у трећем степену ствар законодавне политике. У том смислу, иницијатива се ослања на ставове које је Уставни суд заузео у својој одлуци којом је ценио уставност ревизијског цензуса од 100.000 евра у општем парничном поступку, односно 300.000 евра у поступку о привредним споровима.<sup>12</sup> На то се надовезују и ставови из Препоруке бр. Р (95) 5 Савета Европе о увођењу и унапређивању жалбених поступака у грађанским

12 Одлука Уставног суда, IУз–2/2010 од 14. 3. 2013. године, из архиве суда. Одлука је усвојена већином гласова, две судије су издвојиле мишљење.

и привредним стварима.<sup>13</sup> У глави IV ове препоруке наводи се како обраћање суду трећег степена треба да се користи у случајевима који захтевају уједначавање права, ново тумачење права или решавање правних питања од општег интереса.<sup>14</sup>

Када је у питању општа ревизија, ВКС предлаже брисање одредбе члана 403 став 2 тачке 2 и 3 ЗПП. У том смислу, наводи се како никада у законодавству и судској пракси није било забележено да се право на изјављивање ревизије везује за врсту одлуке коју је донео другостепени суд. Анализирајући историјат појединих одредаба ЗПП, судије ВКС се позивају на „први ЗПП“ који је усвојен 1976. године и ступио на снагу 1. јула 1977. године. Закон о парничном поступку из 1977. године свакако није први закон којим се уређује парнични поступак на простору некадашње Југославије, нити је то први Закон о парничном поступку донет после Другог светског рата. Први Закон о парничном поступку који је усвојен после Другог светског рата јесте Закон о парничном поступку из 1957. године објављен у *Службеном листу ФНРЈ*, бр. 4/1957 од 23. јануара 1957. године и ступио је на снагу протеклом три месеца од дана објављивања у *Службеном листу*.<sup>15</sup> Ово је битно напоменути зато што из овог превида проистичу и неки други погрешни закључци који се могу пронаћи у иницијативи. На пример, наводи се да никада у ранијем парничном законодавству право на изјављивање ревизије није везивано за врсту одлуке коју је донео другостепени суд. Ни ова констатација није тачна, јер је управо према одредбама Закона о парничном поступку из 1957. године било дозвољено изјавити ревизију против пресуде окружног суда донесене у другом степену, између осталог, и ако је другостепени суд изменио чињенично стање утврђено у првостепеној пресуди (члан 368 став 2 тачка 3 ЗПП 1957). Додуше, према том закону ревизија је била редован правни лек.<sup>16</sup> Дакле, Закон о парничном поступку из 1977. године није први закон о парничном поступку, али јесте први закон у којем је ревизија била уређена као ванредан правни лек.

За ВКС је спорно што се независно од вредности предмета спора побијеног дела другостепене пресуде дозвољава изјављивање опште

13 Препорука бр. Р (95) 5 Савета Европе о увођењу и унапређивању жалбених поступака у грађанским и привредним споровима (*Recommendation No. R (95) 5 of the Committee of Ministers to Member States Concerning the Introduction and Improvement of the Functioning of Appeal Systems and Procedures in Civil and Commercial Cases Adopted by the Committee of Ministers on 7 February 1995 at the 528<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies*).

14 Никола Бодирога, *Нови Закон о парничном поступку*, Београд, 2012, 233.

15 Срећко Зуглиа, *Грађански парнични поступак ФНРЈ*, Загреб, 1957, 56.

16 Срећко Зуглиа, Синиша Трива, *Коментар Закона о парничном поступку: II Свезак*, Загреб, 1957, 268–270.

ревизије против пресуде другостепеног суда којом је преиначена првостепена пресуда и одлучено о захтевима странака (члан 403 став 2 тачка 2 ЗПП). Да бисмо одговорили на ставове ВКС о овом питању, требало би се подсетити како је дошло до измене ЗПП којом је омогућено изјављивање ревизије против сваке преиначујуће пресуде другостепеног суда, осим у оним парничним поступцима где је изјављивање ревизије искључено изричитом законском одредбом.

У поводу једне иницијативе поднете Уставном суду, а којом је тражено покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 394 Закона о парничном поступку (*Службени гласник РС*, бр. 125/04 и 111/09), наведено је да странци на чију штету је преиначена пресуда првостепеног суда није обезбеђено право на правно средство, те да странка против те пресуде не може да изјави ревизију, осим ако су били испуњени услови за дозвољеност овог ванредног правног лека, а тада је цензус за изјављивање ревизије износио 100.000 евра у општем парничном поступку. У иницијативи се тврдило да странка независно од исхода одлучивања у поступку пред другостепеним судом може да изјави ревизију само ако су испуњени услови из члана 394 тада важећег ЗПП, а ти услови за изјављивање ревизије били су рестриктивно формулисани. Иницијатор се позвао и на одредбе ЗПП из 1957. године, према којима је ревизија била дозвољена, поред осталог, и када је окружни суд преиначио пресуду среског суда.

Уставни суд није прихватио иницијативу за покретање поступка за оцену уставности одребе члана 394 тада важећег ЗПП. У образложењу решења Уставног суда најпре се истиче овлашћење Републике Србије да законом уреди поступак пред судовима, а то се односи и на парнични поступак. Приликом прописивања правила одговарајућих судских поступака, законодавац мора да се придржава уставних јемстава, а једно од тих јемстава јесте и право на правно средство из члана 36 став 2 Устава. Јемство садржано у овом члану Устава подразумева да, када су у питању судске одлуке, законодавац мора да предвиди право на жалбу, приговор или друго редовно правно средство којим се може побијати свака првостепена одлука којом се поступак окончава, како би се обезбедило да суд више инстанце може да преиспита законитост и правилност одлуке којом је одлучено о правима странака. У том смислу, одредба члана 36 став 2 Устава не гарантује право на изјављивање ванредних правних лекова, односно не гарантује право странкама да ванредним правним лековима захтевају од надлежног суда да преиспита правноснажну судску одлуку која је донета на њихову штету, већ је прописивање ванредних правних лекова у домену законодавне политике. Према томе, може се закључити да одредбом члана 394 тадашњег ЗПП није

повређено ниједно уставно јемство, јер је обезбеђено право на жалбу у складу са чланом 36 став 2 Устава, имајући у виду да се свака првостепена пресуда којом је одлучено о праву или обавези странке може побијати жалбом. Уставни суд даље закључује како је одредбом члана 394 тада важећег ЗПП уређено право на изјављивање ревизије као ванредног правног лека, да је тим чланом прописано у којим случајевима и у којим ситуацијама се овај ванредни правни лек може користити, те да је овај ванредни правни лек доступан за сва лица под једнаким условима у складу са чланом 394 тада важећег ЗПП. Сами иницијатори нису оспорили уставност члана 394 тада важећег ЗПП, већ су поставили питање зашто ЗПП не садржи одредбу којом би било предвиђено да се ревизија може изјавити и против сваке правноснажне пресуде другостепеног суда којом је првостепена пресуда преиначена, без обзира на то да ли су испуњени прописани услови за коришћење овог правног лека. С обзиром на то да је Уставни суд, полазећи од одредаба члана 167 Устава, у поступку оцене уставности општих аката надлежан да цени да ли су питања садржана у појединим општим актима уређена сагласно Уставу или не, али да не може да поступа као позитиван законодавац, Уставни суд није прихватио иницијативу за покретање поступка за оцену уставности.<sup>17</sup>

Без обзира на то што решењем није прихватио иницијативу за покретање поступка за оцену уставности, Уставни суд је одлучио да о питању које је покренуто иницијативом обавести Народну скупштину: „...Међутим, како у надлежност Уставног суда спада и заштита људских и мањинских права и слобода, Суд је оценио да се поднетом иницијативом покреће питање које је од значаја за потпуно остваривање Уставом зајемченог права на једнаку заштиту права и на правно средство. Наиме, према одредбама члана 373 Закона о парничном поступку (2004), другостепени суд у поступку по жалби може у седници већа или на основу одржане расправе, између осталог, преиначити првостепену пресуду и одлучити о захтевима странака (став 1 тачка 5), а поред тога, уколико је првостепена пресуда већ једном била укинута, другостепени суд не може укинути пресуду и упутити предмет првостепеном суду на поновно суђење (став 3), што значи да се и у овом случају, ако суд нађе да је жалба основана, другостепени поступак завршава доношењем пресуде којом се првостепена пресуда преиначује.“<sup>18</sup> Уставни суд истиче да је

17 Н. Бодирога (2019), 86–87.

18 Овакав закључак Уставног суда се не може прихватити. Када другостепени суд, у складу са одредбом члана 383 став 4 ЗПП (чл. 369 ст. 3 ЗПП из 2004. године), има дужност да отвори главну расправу и одлучи о жалби и захтевима странака, он тада не доноси пресуду којом се првостепена пресуда преиначује. То сасвим јасно произлази из одредбе члана 387 ЗПП који уређује одлуке које другостепени суд

неспорно да је, у формалноправном смислу, пресуда донета у поступку по жалби увек правноснажна судска одлука, те против ње, сагласно општим правилима процесног права, није више могуће користити редовна правна средства. Са друге стране, Уставни суд указује да је неспорно и то да је преиначујућа одлука другостепеног суда, у материјалноправном смислу, нова одлука којом се одлучује о правима и обавезама странака у поступку, и то на начин који је мање или више различит од начина на који је спорни однос био разрешен првостепеном пресудом. Сагласно претходно изнетом, оваква одлука се може оспоравати само у поступку по ванредним правним лековима, под условом да процесни закон предвиђа ванредна правна средства и под условом да, у конкретном случају, одлука другостепеног суда испуњава прописане услове за коришћење неког од предвиђених ванредних правних средстава. Суд истиче да важећа законска решења имају за последицу да се странка, која због исхода спора није имала разлога да изјављује жалбу против првостепене судске одлуке донете у парничном поступку, може наћи у ситуацији да буде ускраћена у остваривању зајемченог права на правно средство ако првостепена одлука буде преиначена на њену штету у поступку по жалби противне странке, а нису испуњени законски услови у погледу врсте и вредности предмета спора за изјављивање ревизије, иако се новом одлуком по први пут на преиначени начин одлучило о њеним правима и обавезама, и то од стране суда који није највиши суд у Републици Србији. По оцени Уставног суда, пропуштање да се законски уреди ситуација која се односи на право странке на изјављивање ревизије против сваке преиначујуће другостепене судске одлуке, независно од тога да ли су испуњени општи законски услови за подношење овог ванредног правног лека, може да доведе у питање остваривање

---

може донети о жалби. Чланом 387 став 1 тачка 6 ЗПП прописано је да другостепени суд, поред осталих одлука, може и усвојити жалбу, укинути првостепену пресуду и одлучити о захтевима странака. Управо је то ситуација у којој другостепени суд више не може да укида првостепену пресуду и враћа предмет на ново суђење, већ сам мора да закаже главну расправу и на основу ње донесе пресуду којом ће одлучити о захтевима странака. Он тада не преиначује првостепену пресуду, већ на основу расправе доноси пресуду која може имати исту изреку као првостепена пресуда, а може имати и другачију изреку у односу на пресуду првостепеног суда, али је то у сваком случају пресуда која настаје као резултат главне расправе одржане пред другостепеним судом. То је различита ситуација у односу на ону у којој другостепени суд преиначује првостепену пресуду и одлучује о захтевима странака, а која је прописана чланом 387 став 1 тачка 5 ЗПП. До преиначења првостепене пресуде у складу са чланом 387 став 1 тачка 5 ЗПП може доћи ако је на основу одржане расправе другостепени суд утврдио другачије чињенично стање него што је утврђено у првостепеном поступку (разлог за преиначење прописан чланом 394 тачка 1 ЗПП), али до преиначења може доћи и без одржавања главне расправе (разлози за преиначење прописани чланом 394 тач. 2–4 ЗПП).

права на једнаку заштиту права зајемченог чланом 36 став 1 Устава, а тиме и остваривање начела једнакости пред Уставом и законом из члана 21 став 1 Устава. Уставни суд налази да претходно изнете оцене имају посебног значаја у ситуацији када су Законом о парничном поступку, са једне стране, битно пооштрени услови за изјављивање ревизије и када, са друге стране, суштински нису предвиђена друга ванредна правна средства поводом којих би се највиши суд могао изјаснити о законитости преиначене одлуке, јер закон прописује веома ограничене разлоге за изјављивање захтева за заштиту законитости.<sup>19</sup>

Цитирана одлука Уставног суда и писмо Народној скупштини потичу из времена рада на Закону о парничном поступку из 2011. године, када је ревизијски цензус износио 100.000 евра у општем парничном поступку, односно 300.000 евра у поступку о привредним споровима. Уставни суд је својом одлуком ГУз–2/2010 од 14. марта 2013. године утврдио да прописивањем тако високих ревизијских цензуса није прекршен Устав.<sup>20</sup> Такође, током рада на Закону о парничном поступку из 2011. године није прихваћено решење према којем би се против сваке пресуде другостепеног суда којом је преиначена првостепена пресуда и одлучено о захтевима странака дозволило изјављивање ревизије. Усвајањем Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку из 2014. године<sup>21</sup> омогућено је изјављивање ревизије против преиначујуће пресуде другостепеног суда, чак и онда када није испуњен услов у погледу ревизијског цензуса који је истим изменама закона смањен на 40.000 евра у општем парничном поступку, односно на 100.000 евра у поступку о привредним споровима.

Изменама Закона о парничном поступку из 2014. године и омогућавањем права на изјављивање ревизије против сваке пресуде другостепеног суда којом је преиначена првостепена пресуда и одлучено о захтевима странака, законодавац је прихватио ставове Уставног суда према којима је преиначујућа пресуда другостепеног суда нова пресуда којом се на другачији начин одлучује о правима странака, па би услед тога

19 Решење Уставног суда, ГУз–1242/2010 од 30. 6. 2011. године, из архиве суда. Уставни суд овде испушта из вида предлог за понављање поступка као ванредни правни лек са најширим кругом разлога, најдужим роковима за изјављивање и најширим опсегом правноснажних судских одлука које се њиме могу побијати.

20 Одлука Уставног суда, ГУз– 2/2010 од 14. 3. 2013. године, из архиве суда. За коментар ове одлуке вид. Никола Бодирога, „Пристап Врховном касационом суду у грађанским стварима – одлука Уставног суда и европски стандарди“, *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије* (ур. Стеван Лилић), Књига 3, Београд, 2013, 192–200.

21 Закон о изменама и допунама Закона о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 55/2014. Ступио на снагу 31. 5. 2014. године.

требало омогућити њену контролу у поступку по ванредним правним лековима. Аргумент Уставног суда, према којем је преиначујућа пресуда другостепеног суда у материјалноправном смислу нова пресуда, не може се прихватити ако се анализирају законске одредбе које прописују у којим ситуацијама другостепени суд може преиначити пресуду првостепеног суда.

Другостепени суд ће пресудом да преиначи првостепену пресуду ако: 1) је на основу расправе утврдио другачије чињенично стање него што је оно у првостепеној пресуди; 2) је првостепени суд погрешно оценио исправе или посредно изведене доказе, а одлука првостепеног суда је искључиво заснована на тим доказима; 3) је првостепени суд из чињеница које је утврдио извео неправилан закључак о постојању других чињеница на којима је пресуда заснована; 4) сматра да је чињенично стање у првостепеној пресуди правилно утврђено, али да је првостепени суд погрешно применио материјално право (члан 394 ЗПП).

Када се анализирају сви законом прописани разлози због којих може доћи до преиначења првостепене пресуде од стране другостепеног суда, не може се извести закључак да је преиначујућа пресуда другостепеног суда у свакој од тих ситуација у материјалноправном смислу нова пресуда, како то тврди Уставни суд у одлуци коју смо цитирали. Она јесте „нова“ ако је другостепени суд сам отворио главну расправу под условима прописаним одредбама ЗПП и утврдио другачије чињенично стање од оног које је било утврђено у првостепеном поступку, па је на темељу тог другачијег чињеничног стања засновао своју преиначујућу пресуду (члан 394 тачка 1 ЗПП).<sup>22</sup> Може се говорити и о новој пресуди у материјалноправном смислу када другостепени суд утврди да је првостепени суд правилно и потпуно утврдио чињенично стање, али је на тако утврђено чињенично стање погрешно применио материјално право. Другим речима, када се првостепени и другостепени суд слажу у погледу утврђених чињеница, али се не слажу о примени материјалног права (члан 394 тачка 4 ЗПП). Само у ове две ситуације може се говорити о „новој“ пресуди другостепеног суда. Супротно томе, када је дошло до преиначења првостепене пресуде због тога што је првостепени суд погрешно оценио исправе или посредно изведене доказе, а пресуда првостепеног суда је искључиво заснована на тим доказима (члан 394 тачка 2 ЗПП), то свакако не чини пресуду другостепеног суда новом

22 Ако је другостепени суд без отварања расправе и пружања могућности странкама да учествују у поступку и користе се процесним правима своју одлуку засновао на чињеничној подлози која није била основ за одлучивање нижестепеног суда, онда такав пропуст другостепеног суда представља произвољну примену процесног права и повреду права на правично суђење. Одлука Уставног суда, Уж–3907/2013 од 26. 4. 2018. године. Вид. Н. Бодирога (2019), 313–314.

у материјалноправном смислу, већ се преиначујућа пресуда другостепеног суда заснива на другачијој оцени исправа или посредно изведених доказа на којима је првостепена пресуда искључиво заснована. Исто тако, када је првостепени суд из чињеница које је утврдио извео другачији закључак о постојању других чињеница на којима је пресуда заснована (члан 394 тачка 3 ЗПП), а другостепени суд има другачији закључак о тим чињеницама, то не чини пресуду другостепеног суда новом у материјалноправном смислу.<sup>23</sup>

Узимајући у обзир све напред изнете аргументе, може се закључити да се преиначујућа пресуда другостепеног суда може третирати као „нова“ само у ситуацијама када је другостепени суд на основу одржане расправе утврдио другачије чињенично стање од првостепеног суда (члан 394 тачка 1 ЗПП) и када је другостепени суд закључио да је чињенично стање у првостепеном поступку правилно утврђено, али је на тако утврђено чињенично стање првостепени суд погрешно применио материјално право (члан 394 тачка 4 ЗПП). То што се у овим два процесних ситуацијама преиначујућа пресуда другостепеног суда може окарактерисати као „нова“ не оправдава аутоматско дозвољавање права на изјављивање ревизије против преиначујуће пресуде, већ представља израз неповерења законодавца у чињенично стање утврђено на расправи пред другостепеним судом које је другачије од чињеничног стања које је утврдио првостепени суд, као и израз неповерења законодавца у примену материјалног права од стране другостепеног суда која је другачија у односу на примену материјалног права од стране првостепеног суда. Ако се руководимо логиком Уставног суда, онда би требало обавезно дозволити правни лек у ситуацији у којој су првостепени и другостепени суд пресудили на исти начин, а онда је ВКС по ревизији преиначио пресуду другостепеног суда.

Све ово нас упућује на закључак да је дозвољавање права на изјављивање ревизије против другостепене пресуде којом је преиначена првостепена пресуда и одлучено о захтевима странака заправо у домену законодавно-правне политике, а не резултат нужне потребе да се у тој ситуацији гарантује право на ванредни правни лек о којем би одлучивао ВКС.<sup>24</sup> Дозвољавање ревизије у зависности од врсте одлуке коју је донео другостепени суд нема упориште ни у упоредном праву и

23 Боривоје Познић, *Коментар Закона о парничном поступку*, Београд, 2009, 939.

24 Ранко Кеча, Марко Кнежевић, „Дозвољеност ревизије у парничном поступку због преиначујуће пресуде: последица уставне гаранције права на правно средство или само правнополитичко питање?: уједно и прилог учењу о контролном концепту поступка по правним лековима“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 4/2017, 1280–1282.



представља последицу неразумевања циљева и задатака које има поступак одлучивања о правним лековима.<sup>25</sup>

Када другостепени суд усваја жалбу, укида првостепену пресуду и сам одлучује о захтевима странака, не ради се о преиначујућој пресуди (члан 387 став 1 тачка 6 ЗПП), како то у образложењу цитиране одлуке тврди Уставни суд.<sup>26</sup> Усвајање ЗПП 2004. године донело је важну новину у наш систем парничног поступка, а то је дужност другостепеног суда да после укидања првостепене пресуде у истом предмету увек мора да отвори главну расправу и да одлучи о жалби и о захтевима странака.<sup>27</sup> То правило задржано је и у важећем ЗПП-у. У случају да је првостепена пресуда већ једанпут била укинута, другостепени суд не може да укине пресуду и упути предмет првостепеном суду на ново суђење (члан 387 став 3 ЗПП). У вези са овом одредбом, да напоменемо да ће другостепени суд да закаже расправу и одлучи о жалби и захтевима странака када је у истој парници првостепена пресуда већ једанпут била укинута, а нова првостепена пресуда је заснована на погрешном или непотпуно утврђеном чињеничном стању или су у поновљеном првостепеном поступку учињене битне повреде одредаба парничног поступка, осим ако се побија пресуда на основу признања, пресуда на основу одрицања, пресуда због пропуштања, пресуда због изостанка, као и пресуда донета без одржавања главне расправе, односно ако се ради о пресуди у спору мале вредности (члан 383 став 4 ЗПП). У описаној ситуацији, другостепени суд не може више вратити предмет првостепеном суду на ново суђење, већ сам мора да одлучи о жалби и о захтевима странака. Тада се може поставити питање да ли постоји потреба да се контролише пресуда другостепеног суда од стране ВКС у ситуацији у којој

25 За немачко право вид. Eberhard Schilken, *Zivilprozessrecht*, Verlag Franz Vahlen, München, 2014, 421–422; за аустријско право вид. Oskar J. Ballon, Bettina Nunner-Krautgasser, Birgit Schneider, *Einführung in das Zivilprozessrecht: Streitiges Verfahren*, Verlag Manz, Wien, 2018, 313–321. У овим правним системима ревизија је редован правни лек којим се побијају другостепене одлуке, при чему постоје значајна ограничења у погледу допуштености. Та ограничења управо имају за циљ да се омогући највишем суду да се бави правним питањима од значаја за уједначавање и развој судске праксе.

26 Ни редовни судови нису умели да протумаче ову законску одредбу на исправан начин, па се у пракси ВКС поставило као спорно питање да ли је у ситуацији када је другостепени суд усвојио жалбу, укинуо првостепену пресуду и одбацио тужбу тиме другостепени суд одлучио о захтевима странака. Одговор на постављено питање је, наравно, негативан, али је ВКС ипак морао да заузме став о овом питању. Вид. Закључак ВКС усвојен на седници Грађанског одељења од 2. 6. 2020. године, доступно на адреси: <https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Zakljucak%20o%20dozvoljenosti%20revizije.pdf>, 5. 7. 2020.

27 Гордана Станковић, „Предговор“, *Закон о парничном процесу*, ИП Јустинијан, Београд, 2004, 27.

другостепени суд усваја жалбу, укида првостепену пресуду због битних повреда одредаба парничног поступка или због погрешног или непотпуно утврђеног чињеничног стања отклања недостатке које је учинио првостепени суд и на основу одржане главне расправе, на коју се сходно примењују одредбе ЗПП о главној расправи пред првостепеним судом, сам одлучује о жалби и о захтевима странака. Све ово не наводи на закључак да је против пресуде другостепеног суда у тој ситуацији нужно дозволити изјављивање ревизије, већ је у питању правно-политичка процена законодавца.

#### **IV Предлози ВКС који се односе на регулисање посебне ревизије**

У иницијативи за измену ЗПП коју је упутила општа седница ВКС, посебна пажња посвећена је посебној ревизији. Наведено је како је број посебних ревизија изјављених у последње три године све већи, те да се посебне ревизије углавном подносе у масовним споровима, да се велики број тих посебних ревизија одбацује, па се због тога изводи закључак како је у питању неделотворан и неефикасан правни лек.

Полазећи од таквог стања ствари, ВКС предлаже да се институт посебне ревизије другачије уреди, односно да се прецизира сам поступак одлучивања о посебној ревизији. Према садашњем стању ствари, посебна ревизија подноси се у оним случајевима када општа ревизија није дозвољена. Међутим, самим законом није прописан рок за њено подношење. Могуће је да странка незадовољна исходом другостепеног поступка одмах поднесе посебну ревизију, а може то учинити и тек када општа ревизија буде одбачена као недозвољена. Да подсетимо, општа ревизија се подноси првостепеном суду који испитује процесне претпоставке за њено изјављивање. Ако општа ревизија буде одбачена као недозвољена, против тог решења првостепеног суда може се изјавити жалба, а против решења другостепеног суда којим је потврђено решење првостепеног суда о одбацивању ревизије – може се изјавити ревизија о којој одлучује ВКС. Да ли је неопходно да странка исцрпи овај правни пут, па да тек онда може поднети посебну ревизију, и од ког тренутка се рачуна рок за њено изјављивање – остаје нејасно. У пракси се дешава да странке истовремено подносе и општу и посебну ревизију.<sup>28</sup> Та питања морају бити законом уређена.

Посебна ревизија се према садашњим законским решењима може изјавити због погрешне примене материјалног права, против другостепене пресуде која не би могла да се побија ревизијом, ако је по оцени

28 Пресуда ВКС, Рев2 1597/2019 од 25. 12. 2019. године, из архиве суда.

ВКС потребно да се размотре правна питања од општег интереса или правна питања у интересу равноправности грађана, ради уједначавања судске праксе, као и ако је потребно ново тумачење права (члан 404 став 1 ЗПП). Као разлог за изјављивање посебне ревизије наводи се само погрешна примена материјалног права, али не и битне повреде одредаба парничног поступка. Ако је један од циљева посебне ревизије уједначавање судске праксе, онда се мора истаћи да се та неуједначеност не односи само на примену материјалног права, него и на примену процесног права, па се у том смислу разлози за изјављивање посебне ревизије морају допунити.

Сама садржина посебне ревизије, односно предлога којим се тражи да суд о њој одлучује, законом уопште није уређена. Судије ВКС предлажу да подносилац посебне ревизије мора јасно да идентификује правно питање због којег се тражи одлучивање о посебној ревизији, да се наведу закони и други прописи који су од значаја за то правно питање, као и разлози због којих подносилац сматра да је неопходно да се ВКС изјасни о том правном питању, уз прилагање судских одлука којима се оправдава заузимање правног става о одређеном правном питању. На тај начин би садржина овог ванредног правног лека била знатно детаљније уређена и захтевнија у односу на садржину других правних лекова, како редовних, тако и ванредних. Када је у питању жалба, довољно је да она садржи потпис подносиоца и означавање пресуде која се побија да би се по њој могло поступати. Ако у жалби није назначен опсег побијања првостепене пресуде, другостепени суд ће закључити да се првостепена пресуда побија у делу у којем жалилац није успео, а ако нису наведени жалбени разлози, другостепени суд испитаће првостепену пресуду у односу на оне жалбене разлоге на које пази по службеној дужности (битне повреде одредаба ЗПП из члана 374 став 2 тачке 1, 2, 3, 5, 7 и 9, и погрешна примена материјалног права). Када је у питању општа ревизија, ревизијски суд испитује побијану пресуду само у делу у ком се она побија и у границама разлога наведених у ревизији, пазећи по службеној дужности на правилну примену материјалног права и на битну повреду ЗПП из члана 374 став 2 тачка 2. Најстрожи захтеви у погледу садржине ванредног правног лека постоје код предлога за понављање поступка, у којем мора да се наведе законски основ по ком се тражи понављање, околности из којих произлази да је предлог поднет у законском року и докази којима се поткрепљују наводи предлагача (члан 429 став 2 ЗПП). Предлог ВКС у погледу садржине предлога којим се тражи одлучивање о посебној ревизији сматрамо оправданим, нарочито ако се има у виду да је у питању захтев да се преиспита законитост и правилност правноснажне пресуде у предмету у којем општа ревизија није дозвољена; да за одлучивање о посебној ревизији морају

постојати важни разлози који захтевају да ВКС реагује у предмету који је већ правноснажно пресуђен и у којем се општа ревизија не може изјавити. Ти разлози морају указивати на постојање потребе да се ВКС изјасни о правним питањима од значаја за уједначавање судске праксе, ново тумачење права и разматрање правних питања од општег интереса, односно питања од значаја за равноправност грађана. Због тога детаљније регулисање садржине посебне ревизије, односно предлога за њено допуштење, има своје оправдање.

Веће троје судија ВКС би тада најпре одлучивало о дозвољености предлога за изјављивање посебне ревизије, односно о томе да ли су испуњене све процесне претпоставке које се односе на овај предлог.<sup>29</sup> Уколико би предлог био одбачен, против тог решења правни лек не би био дозвољен. Када би веће троје судија ВКС дозволило изјављивање посебне ревизије, у том решењу би морало да буде јасно назначено у односу на које правно питање се дозвољава изјављивање посебне ревизије. Ни против тог решења правни лек не би био дозвољен. Странака би могла да изјави посебну ревизију у законом прописаном року, рачунајући од дана пријема решења ВКС, из разлога који су прописани законом, и то само у погледу оног правног питања у односу на које је ВКС решењем дозволио изјављивање ревизије. Предложеним изменама и допунама ЗПП, полазећи од идеја које су напред изнете, посебна ревизија добила би свој прави смисао, а то је уједначавање судске праксе, заузимање правних ставова о спорним правним питањима и давање новог тумачења права у ситуацијама у којима је то неопходно ради разматрања правних питања од општег интереса, односно правних питања која су од значаја за равноправност странака у поступку.

На крају, вреди напоменути да то што је ВКС заузео правни став у поступку одлучивања о посебној ревизији не значи да је тиме спорно правно питање дефинитивно решено, јер се одлуке ВКС, па и оне које су усвојене у поступку по посебној ревизији, могу побијати уставним жалбама, а Уставни суд у својим одлукама често заузима правне ставове, како у погледу материјалног, тако и у погледу процесног права, приморавајући редовне судове, па и ВКС, да своје ставове уподобљавају правним ставовима Уставног суда,<sup>30</sup> што отвара шири проблем положаја

29 У периоду до ступања на снагу Закона о изменама и допунама ЗПП из 2014. године, о дозвољености посебне ревизије одлучивао је апелациони суд који је донео другостепену пресуду, али је против његове одлуке да не дозволи изјављивање посебне ревизије била дозвољена жалба Врховном касационом суду. Вид. одлуку Уставног суда, Уж-2233/2011 од 29. 2. 2012. године, из архиве суда.

30 Вид. пресуду ВКС, Рев 386/2016 од 25. 5. 2016. године у предмету у којем је ВКС прихватио да одлучује о посебној ревизији, налазећи да су пресуде нижестепених судова у супротности са правним ставовима ВКС, те да због тога постоји потреба

Уставног суда у нашем правном систему и овлашћења која он има у поступку одлучивања о уставној жалби. То значи да чак и када би се приступило изменама ЗПП у складу са идејама које је изнео ВКС, тиме би само биле решене правне празнине које прате услове за изјављивање посебне ревизије и поступак одлучивања о овом ванредном правном леку. Уједначавање судске праксе и давање новог тумачења права, што су најважнији циљеви посебне ревизије, неће бити остварени док се јасно не пропишу овлашћења Уставног суда у поступку одлучивања о уставним жалбама изјављеним против одлука редовних судова.

## V Уместо закључка

Врховни касациони суд је чланом 143 став 4 Устава дефинисан као највиши суд у Републици Србији. Чланом 30 став 1 Закона о уређењу судова<sup>31</sup> дата му је надлежност да одлучује о ванредним правним средствима којима се побијају одлуке судова Републике Србије и у другим правним стварима у складу са законом. Његови задаци обухватају и решавање сукоба надлежности између судова, ако за одлучивање није надлежан неки други суд, као и преношење надлежности између судова ако је то неопходно ради лакшег вођења поступка или ако за то постоје други важни разлози. Чланом 31 ЗУрС одређени су послови које ВКС обавља као „надлежност изван суђења“. У том смислу, ВКС обезбеђује јединствену примену права и једнакост странака у судским поступцима, прати примену закона и прописа од стране судова, именује судије Уставног суда, даје мишљење о кандидатима за председника ВКС и обавља друге послове у складу са законом.

Из цитираних законских одредаба закључује се да је обезбеђивање јединствене примене права надлежност ВКС коју тај суд обавља изван суђења, што се одражава и на бројне активности ВКС које се предузимају у циљу обезбеђивања уједначене судске праксе. У тексту иницијативе ВКС, којом се тражи измена ЗПП, наглашава се како највиши суд уједначава судску праксу применом института за решавање спорног правног питања (чл. 180–185 ЗПП), одлучивањем о ванредним правним

---

за уједначавањем судске праксе. Након тога, у поступку по уставној жалби, Уставни суд својом одлуком Уж–72/2017 од 4. 4. 2019. године поништава пресуду ВКС донету у поступку одлучивања о посебној ревизији због тога што је, према наводима Уставног суда, пресудом ВКС повређено право на правично суђење и право на имовину подносиоца уставне жалбе.

31 Закон о уређењу судова – ЗУрС, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – др. закон, 78/2011 – др. закон, 101/2011, 101/2013, 40/2015 – др. закон, 106/2015, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 – одлука УС, 87/2018 и 88/2018 – одлука УС.

лековима у појединачним предметима, усвајањем правних схватања како би се попуниле правне празнине, одржавањем састанака са судијама апелационих судова ради решавања спорних питања из грађанске материје, одржавањем саветовања, утврђивањем сентенци и њиховим публиковањем и стварањем јединствене базе судске праксе.

У оквиру свих наведених активности које се предузимају од стране ВКС у циљу уједначавања судске праксе, а које су подржане у појединим пресудама Европског суда за људска права,<sup>32</sup> ипак је најважније пресуђивање у појединачним предметима, што у парничном поступку значи одлучивање о општој ревизији, и нарочито одлучивање о посебној ревизији. Судска пракса се не уједначава заузимањем апстрактних правних ставова, већ пресуђивањем у конкретним случајевима, а у том смеру дате су и примедбе Венецијанске комисије на Нацрт уставних амандмана у области правосуђа.<sup>33</sup>

Најважнији инструмент којим ВКС остварује уједначавање судске праксе у парничном поступку јесте ревизија као ванредни правни лек. Законско уређивање услова за дозвољеност ревизије треба да омогући највишем суду у Републици Србији да оствари своје надлежности у домену јединствене примене права и стварања уједначене судске праксе. Управо због тога, право на приступ ВКС не може се тумачити на исти начин као и право на приступ првостепеном суду. Ограничења у погледу права на приступ највишем суду у земљи дозвољена су управо како би се створили услови за делотворно и ефикасно обављање послова који су прописани одредбама ЗУрС.

Садашње стање, односно одредбе ЗПП којима се уређује дозвољеност ревизије, како опште, тако и посебне ревизије, нису у функцији остваривања најважнијих надлежности ВКС. Општа ревизија је данас уређена као широко доступан ванредни правни лек, а тростепено одлучивање постало је правило у парничном поступку, уместо да буде изузетак. Дозвољавање ревизије независно од вредности предмета спора побијаног дела другостепене пресуде, увек када је другостепени суд преиначио првостепену пресуду и одлучио о захтевима странака или када је другостепени суд усвојио жалбу, укинуо првостепену пресуду и одлучио о захтевима странака, нема оправдања ни у правној теорији, ни

32 Цупара против Србије, пресуда Европског суда за људска права од 12. 7. 2016. године, доступно на адреси: [http://www.zastupnik.gov.rs/uploads/cr/presude/u-odnosuna-rs/presuda-u-predmetu-cupara-protiv-srbije-predstavka-broj-34683-08-objavljena-12.-jula-2016.-godine/CUPARA\\_p\\_34683\\_08\\_ser.pdf](http://www.zastupnik.gov.rs/uploads/cr/presude/u-odnosuna-rs/presuda-u-predmetu-cupara-protiv-srbije-predstavka-broj-34683-08-objavljena-12.-jula-2016.-godine/CUPARA_p_34683_08_ser.pdf), 5. 7. 2020, пар. 35–37.

33 Мишљење Венецијанске комисије о Нацрту амандмана на Устав Србије, усвојено на пленарној седници 22. и 23. јуна 2018. године, доступно на адреси: <https://rm.coe.int/opinion-on-the-newly-proposed-amendments-to-the-constitution-of-the-re/168090751b>, 5. 7. 2020.

у упоредном праву. Слично решење постојало је у нашем ЗПП из 1957. године, али је ревизија тада била редован правни лек.

Институт посебне ревизије није адекватно уређен у важећем закону. Постоје бројне правне празнине у погледу рока за изјављивање, разлога због којих се може изјавити и поступка одлучивања. Због тога је неопходна законодавна интервенција како би овај институт и његова правилна примена омогућили ВКС-у да реагује у оним ситуацијама у којима постоји потреба за обезбеђивањем јединствене примене права и спречавањем различитог поступања нижестепених судова у предметима истих чињеничних и правних карактеристика.

### Коришћена литература

- Ballon Oskar J., Nunner-Krautgasser Bettina, Schneider Birgit, *Einführung in das Zivilprozessrecht: Streitiges Verfahren*, Verlag Manz, Wien, 2018.
- Бодирога Никола, *Нови Закон о њарничном њосџујуку*, Београд, 2012.
- Бодирога Никола, „Пристап Врховном касационом суду у грађанским стварима – одлука Уставног суда и европски стандарди“, *Персџекџиве имџлеменџиације евроџских сџандарда у џравни сисџтем Србије* (ур. Стеван Лилић), Књига 3, Београд, 2013.
- Бодирога Никола, *Усџавна јемсџива у њарничном њосџујуку*, Београд, 2019.
- Зуглиа Срећко, *Грађански њарнични њосџујуак ФНРЈ*, Загреб, 1957.
- Зуглиа Срећко, Трива Синиша, *Коменџар Закона о њарничном њосџујуку: II Свезак*, Загреб, 1957.
- Кеча Ранко, Кнежевић Марко, „Дозвољеност ревизије у парничном поступку због преиначујуће пресуде: последица уставне гаранџије права на правно средство или само правнополитичко питање?: уједно и прилог учењу о контролном концепту поступка по правним лековима“, *Зборник радова Правноџ факулџетџа у Новом Саду*, бр. 4/2017.
- Познић Боривоје, *Коменџар Закона о њарничном њосџујуку*, Београд, 2009.
- Станковић Гордана, Мандић Љубица, *Орџанизационо џрађанско џроцесно џраво*, Косовска Митровица, 2013.
- Станковић Гордана, „Предговор“, *Закон о њарничном њосџујуку*, Београд, 2004.
- Schilken Eberhard, *Zivilprozessrecht*, Verlag Franz Vahlen, München, 2014.

**Nikola BODIROGA, PhD**

**Full Professor at the University of Belgrade Faculty of Law**

## **ON INITIATIVE OF SUPREME COURT OF CASSATION FOR AMENDMENTS TO THE CIVIL PROCEDURE CODE**

### **Summary**

*The current Civil Procedure Code has been in force since February 1, 2012. Its provisions dealing with a special procedure for the protection of collective interests, provisions regulating legal counsel, and provisions related to deadline for requesting reopening of proceedings have been quashed by the Constitutional Court. Significant changes to the Civil Procedure Code have been passed by the Serbian Parliament in 2014. According to these changes, appeal on points of law has become widely accessible for parties to the proceedings. The threshold for lodging this extraordinary legal remedy has been reduced from 100.000 to 40.000 euros in the general procedure, and from 300.000 euros to 100.000 euros in commercial disputes. Regardless of that threshold, appeal on the points of law has become admissible if the second instance court has reversed the judgment of the first instance court and if the second instance court has adopted appeal, quashed the judgement of the first instance court and decided on the claims of the parties. If these conditions for lodging appeal on the points of law have not been met, a party may lodge an appeal on the points of law if the Supreme Court of Cassation declares this legal remedy admissible in order to unify jurisprudence, or to provide new interpretation of the law, or to consider some other issues of general importance. These legislative changes have turned appeal on the points of law into ordinary legal remedy and prevented the Supreme Court of Cassation to perform its main role in our judicial system. Therefore, the Supreme Court of Cassation has proposed necessary changes to the Civil Procedure Code. In this paper, we have analysed these proposals and their impact on the protection of rights of the parties.*

**Key words:** *Appeal on the Points of Law. – Special Appeal on the Points of Law. – Supreme Court of Cassation. – Changes to the Civil Procedure Code.*

Датум пријема рада: 31. 7. 2020.

Датум прихватања рада: 28. 8. 2020.