



ПРИМЕДБЕ НА НАЦРТ ЗАКОНА О УРЕЂЕЊУ СУДОВА И ПРЕДЛОЗИ ЗА ЊЕГОВУ ИЗМЕНУ И/ИЛИ ДОПУНУ¹

Ауторка: **Вида Петровић Шкоро**, судија у пензији, некадашња председница Врховног суда Србије, чланица ЦЕПРИС-а

I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Предлажемо да се после члана 1. изврши допуна са **чланом 1А** који би гласио:

Положај судске власти

Члан 1А

„Носиоци судске власти су судови. Судови су независни у свом раду. Судска власт обезбеђује владавину права стручном применом правних норми на непристрасан, правичан и ефикасан начин.

Судска власт је јединствена на територији Републике Србије.“

Усвојеним Амандманима Устава, а сада ни у основним одредбама Нацрта закона о уређењу судова, није изричито одређен положај судске власти. Постојала је стална дилема да ли су носиоци ове гране власти судови или судије. Уставом је утврђен положај законодавне и извршне власти, председника државе и тужилаштва, док је судска власт једина којој Уставом није одређен положај. Стога би у члану 1А Закона требало одредити положај судске власти и то тако што ће се као најбитнија нагласити начела независности судова у обављању њихове делатности и указати да је најважнија улога судова у обезбеђењу владавине права, уз утврђивање како ће судска власт остваривати тај задатак и које су битне детерминанте положаја судске власти.

Предлажемо да се **члан 7.** који регулише **распоређивање предмета судијама** у ставу **1.** допуни речима:

Члан 7.

„осим када је то предвиђено законом.“

У члану 7. ставу 1. нејасна формулација доводи до закључка да не постоје разлози за могуће искључење, односно изузеће судије, да поступа у додељеном предмету.

Предлажемо да се **члан 9.** који регулише **јавност** измени и допуни тако да гласи:

Члан 9.

„Расправљање пред судом и објављивање судских одлука је јавно и може се ограничити у складу са Уставом и законом.

Јавност се мора редовно обавештавати о раду судова.“

Јавност као начело није регулисана на одговарајући начин. Огледа се само у суђењу, што није довољно одређење. Континуирани губитак поверења грађана у судство и лоша комуникација са медијима, указују да постоји потреба да судски систем мора да прихвати значај и улогу медија и обезбеди им објективно извештавање. Развој демократије подразумева да би грађани требало да добијају одговарајуће информације о раду судстава. Битно је створити законски оквир који ће обезбедити да се судски систем отвори, и тако упозна грађане са својим радом, функцијом и значајем које има, што би довело до боље транспарентности судских поступака у границама уставних и законских могућности и враћања поверења грађана у судство.

Потребно је да се јавност што више информише о природи, надлежностима, законским ограничењима и сложености судијског рада, као и да се створи систем који би спречавао прављење грешака у медијским извештајима. Судије морају имати надзорну улогу над портпаролима суда или другим лицима задуженим у судовима за комуникацију са јавношћу, када се извештава о предметима у којима те судије поступају.

Сходно наведеном, потребно је допунити садржину овога члана тако што ће се навести да је и објављивање судских одлука јавно и да постоји обавеза за редовно обавештавање јавности о раду судског система.

Предлог је да **нови члан 9А** гласи:

Материјални положај

Члан 9А.

„Плате судија се одређују законом и не могу се смањивати, осим када дође до општег смањења плата у јавном сектору услед економске кризе.

Судови и Високи савет судства имају свој буџет.“

Мора се уочити да ни Уставним Амандманима, као ни Нацртом закона, нису регулисане плате судија и финансирање судства. Ово су битне гаранције које јемче материјалну независност. Стога би начелне одредбе закона требало допунити чланом који регулише плате судија и буџет судова и Високог савета судства.

Забрана смањења плата судијама се односи на ситуацију када се оне у јавном сектору смањују само судијама, али не и на смањење плата судијама које прати опште смањење плата у јавном сектору услед економске кризе (Суд Европске уније регулисао је овакво понашање државе у одлуци о смањењу плата судијама у Португалији 2018. године).

Ради бољег разумевања садржине **члана 11. ставова 2. и 3.** требало би их допунити тако да ови ставови гласе:

Сарадња судова и других органа

Члан 11.

“Орган Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, градске општине, ималац јавних овлашћења, правно и физичко лице дужни су да суду достављају потребне податке без накнаде, *у року који одреди суд.*”

Суд може субјекту из става 2. овога члана да достави списе и исправе, односно њихове копије, потребне за вођење поступка, у складу са посебним прописом *који регулише заштиту података о личности*, само ако се тиме не омета судски поступак.”

Имајући у виду извештај Нина Бетето, консултанта Савета Европе из августа 2022. године који се односи на Радну верзију Закона о уређењу судова, било би целисходно да се члан 11. став 2. допуни тако што ће се навести да ће се достављање извршити у року који одреди суд, а с обзиром на постојећу праксу да правна и физичка лица судовима не достављају тражене податке у примереном року. Допуна става 3. норму би учинила јаснијом.

II. СПОЉАШЊЕ УРЕЂЕЊЕ СУДОВА

С обзиром на општепознату кризу функционисања институција и надлежност управних судова који испитују законитост управних аката, нужно је хитно реформисати ову врсту суда. Стога треба изменити и допунити **чланове 14, 16 - 18, члан 31. и додати члан 31А.**

Предлажемо да се **члан 14. став 4.** допуни тако да гласи:

Судска власт у Републици Србији

Члан 14.

“Судови посебне надлежности су привредни судови, Привредни апелациони суд, прекршајни судови, Прекршајни апелациони суд, *управни судови и Управни апелациони суд.*”

Остали судови републичког ранга

Члан 16.

Предлог је да се у **ставу 1.** уместо Управни, наведе Управни *апелациони* суд (иза речи Управни, дода реч апелациони).

Предлог је да се у ставу 2. бришу речи “и *Управни суд.*”

Основни, виши, апелациони, привредни, *управни* и прекршајни суд

Члан 17.

Иза става 3. додати нови став који гласи: “*Управни суд се оснива за територију једног или више градова.*”

Садашњи став 7. иза речи “привредног” допунити речју “*Управног*”.

Непосредно виши суд

Члан 18.

У став 1. иза речи “Управни” додати реч “*апелациони*”.

Став 2. иза речи “привредни суд” допунити реченицом “*Управни апелациони суд је непосредно виши суд за управне судове*”.

У номенклатури судова посебне надлежности побројани су привредни и Привредни апелациони суд, прекршајни и Прекршајни апелациони и Управни суд, који је републичког ранга са седиштем у Београду. Управни суд може имати одељења изван седишта, у складу са законом. Овакав законски оквир за установљавање једног специјализованог суда посебне надлежности за решење веома великог броја предмета, који су при томе и веома разноврсни, ни са оформљеним судским одељењима није довољан. Судска статистика показује да је годинама сваки судија оптерећен са више од хиљаду предмета. С обзиром на то да сложеност и разноликост материје коју судије треба да решавају захтева и додатну специјализацију, у његовим оквирима она не може да се спроведе. Све ово води до неефикасности и губитка квалитета рада овог неопходног и веома битног суда за функционисање демократске државе.

Из постојеће организације управног судства произашли су многи недостаци, који су се повећавали, као и сталним проширењем надлежности без системског праћења потребе за кадровима, доводећи у питање остваривање толико потенцираних европских стандарда, због којих се, између осталог, наш управни спор првобитно и мењао. Као последица такве ланчане реакције јавила се и једностепеност управног спора, услед које је упитно постало и остваривање права на жалбу или друго правно средство – право гарантовано Уставом Републике Србије.

Јасно је да је нужно основати већи број првостепених управних судова и један жалбени Управни апелациони суд. Струка сматра да је потребно постојање четири првостепена суда: у Београду, Новом Саду, Нишу и Крагујевцу са потребним бројем судија.

Реално решење би било да се изврши законска промена чланова 11-15. важећег Закона о уређењу судова, а да би промена била квалитетна, са позитивним ефектом за конституисање

нових судова и почетак њиховог рада обезбедити дужи рок, *vacatio legis*, од минимум две године у коме би се спровела стручна дискусија, са представницима судова, науке и извршне власти ради регулисања надлежности ових посебних судова и утврђења потребног броја судија, приправника, стручних сарадника и саветника, те судског особља које ће моћи ефикасно да обавља судске послове из своје надлежности. Поновно стварање управног одељења у Врховном суду као другостепеном не би адекватно решило проблем, јер би поново постао и жалбени суд. То би за последицу имало и неделотворност и неефикасност у вршењу основне надлежности највишег суда, одлучивању по ванредним правним лековима и уједначавању судске праксе. У Врховном суду већ постоји специјализовано управно веће које одлучује о ванредним правним лековима против одлука управног суда и његових одељења. Један нови Апелациони управни суд био би боље решење, чија би основна надлежност била у одлучивању по жалбама на првостепене одлуке управних судова. Једностепеност у овој материји је пожељна, али имајући у виду стање у судовима и потребе грађана. Предложено решење би било одговарајуће решење за будућност, и то ако би се хитно кренуло са обуком потребних кадрова за управно судство какво се мора изградити.

“Предност постојања једног првостепеног управног суда је у лакшем формирању и уједначавању судске праксе. Мана је недостатак децентрализације правде. Одељења Управног суда нису решење овог проблема јер представљају фиктивну судску децентрализацију, тужбе се подносе Управном суду у Београду, а онда се према пребивалишту или седишту тужиоца шаљу у одељења ван Београда. Постојање одељења битно угрожавају непреместивост судије, право гарантовано чланом 150. Устава Србије. Судија изабран у суд републичког ранга, са седиштем у Београду, у пракси може да буде премештен у одељење удаљено више од двеста километара од седишта суда. То би могло да представља утицај на судију. Гаранција непреместивости судије има циљ да тако нешто онемогући, а сада је оваквом организацијом веома ослабљена. Одељења (или судијски дани ван седишта суда), евентуално, могу да буду примерени за судове надлежне на мањем делу територије, не и за судове републичког ранга. Ако држава тежи истинској децентрализацији судства, која би дала прилику и да будуће судије управних судова буду ван Београда, онда би требало да изабере организацију постојање више првостепених управних судова.”¹

Имајући у виду поремећене породичне односе, велики број предмета у овој материји, тежину и деликатност породичних спорова везаних за децу, као и повећан број предмета у материји радног права, **било би целисходно конституисати и судове посебне надлежности за породичне односе и судове за радне спорове, а као жалбене Апелациони суд за породичне односе и Апелациони суд за радне спорове.** Судије би по свом афинитету конкурисале за судије у овом суду, а не би биле распоређиване од стране председника суда опште надлежности и то би обезбедило већу посвећеност послу и већу стручност и разумевање специфичних породичних и радних односа. Председници ових судова морали би да се бирају из редова судија које су специјализоване за ове врсте спорова, па би они организовали њихов рад у складу са потребама

¹ Добросав Миловановић, Вук Цуцић, „Реформа управног судства”, *Правни живот*, 10/2016, стр. 153-155

материје породичних и радних односа. Посебни, специјализовани судови би били ефикаснији у комуникацији са установама од значаја за поступање у овим врстама спорова. Уколико буџет државе ово не би могао да поднесе, нужно је у свим судовима у којима се одлучује у породичној и радној материји формирати специјализована већа, те **члан 41. став 1.** допунити и постојањем *ОДЕЉЕЊА ЗА ПОРОДИЧНЕ СПОРОВЕ.*

Питање колико би било таквих првостепених судова решило би се након свеобухватне јавне дискусије са потребном анализом, због чега би било неопходно омогућити довољан *vacatio legis.*

III. НАДЛЕЖНОСТ СУДОВА

Конституисањем Управног апелационог суда потребно је додати нови **члан 31А.**

Надлежност Управног апелационог суда

Члан 31А

„Управни апелациони суд одлучује о жалби на одлуке управног суда.

Управни апелациони суд одлучује о сукобу надлежности и о преношењу месне надлежности управног суда , утврђује правни став ради јединствене примене закона из надлежности управног суда.

Правни став из става 2. овога члана објављује се на интернет страници Управног апелационог суда. „

Целисходно је допунити **члан 32. “Надлежност Врховног суда”** у **ставу 3.** тако да гласи:

Члан 32.

*„Врховни суд обезбеђује јединствену судску примену права и једнакост странака у судским поступцима **кроз своју судску праксу,**“*

Одлуке Врховног касационог суда у погледу уједначавања судске праксе (најочигледнији у скорашњем проблему решавања великог броја спорова грађана и банака, и проблема које су овакве одлуке донеле) указују да се законски текст о надлежности највишег суда изван суђења мора учинити јаснијим. Ово је класичан пример када законодавац мора реаговати да би се отклониле спорне ситуације у којима судови губе ауторитет код грађана.

Неједнака судска пракса за последицу има правну несигурност грађана, јер се у једнаким правним ситуацијама доносе различите одлуке. Суд је дужан да пружи аргументе због којих је донео баш такву одлуку. Ако их нема, може се схватити да у истој ситуацији постоји различита пракса судова.

Превасходно је улога Врховног суда да разреши сукобе у судској пракси и да обезбеди уједначену и једнообразну примену права, као и да прати развој права кроз судску праксу. Стварање права *in abstracto* у облику обавезујућих изјава о тумачењу или општих мишљења усвојених на пленарним седницама Врховног суда, прихватајући да могу да имају позитиван утицај на уједначеност судске праксе и правну сигурност, изазива забринутост са становишта правилне улоге судства у систему поделе државне власти. Ако је Врховни суд изнад одређених предмета, то може бити у колизији са начелом независности судова, а може се сматрати и да заузимањем неких начелних ставова судска власт задире у законодавну. Када суд одлучи да одступи од раније судске праксе, треба да то јасно изнесе у својој пресуди. Требало би да следи из образложења да судија зна да је постојећа судска пракса по том питању различита, и требало би темељно да објасни зашто раније заузет став није примењен. С обзиром на све ово посебно је битан одговарајући систем извештавања о судској пракси Врховног и апелационих судова.

IV. УНУТРАШЊЕ УРЕЂЕЊЕ СУДА

Предлажемо да се **члан 41. став 1.** допуни и постојањем ***ОДЕЉЕЊА ЗА ПОРОДИЧНЕ СПОРОВЕ***, а из разлога који су већ наведени у делу II. СПОЉАШЊЕ УРЕЂЕЊЕ СУДОВА.

Члан 45. “Седница одељења” треба допунити ставовима **5. и 6.** који гласе:

Члан 45.

„Одлуке Врховног суда у којима је одлучено о ванредним правним средствима објављују се на интернет страници Врховног суда.

Пресуде Европског суда за људска права донете против Републике Србије објављују се на интернет страници Врховног суда.”

Мишљење Консултативног већа судија бр. 20(2017) о улози судова у једнообразној примени права закључује да је од кључног значаја да при највишем суду постоје механизми који решавају недоследност унутар тога суда. Овакво решење постоји у члану 45. ставовима 2. и 3. Нацрта закона којим је предвиђено да се седница одељења сазива ако између појединих већа настане несагласност у примени прописа или ако једно веће одступи од правног схватања прихваћеног у својој пракси или од правног схватања које су прихватила сва већа. Доноси се правно схватање које је обавезујуће само за сва већа у одељењу Врховног суда и оно мора бити адекватно образложено, као и судска одлука Врховног суда у којој се мора образложити промена става суда. Уједначена примена права обезбеђује једнакост пред законом и правну сигурност у држави владавине права. Имајући у виду већ богату праксу Европског суда за људска права у односу на нашу државу, нужно је да се и ове пресуде редовно објављују на посебној интернет страници Врховног суда. Уједно, једнообразна примена права јача перцепцију јавности о правичности и правди. Стога би и члан 45. требало допунити наведеним ставовима 5. и 6.

Члан 56. “Поступак по притужби” требало би допунити са још два става која би гласила:

Члан 56.

“Непоступање председника суда у прописаном року представља несавестан рад.

Извештај о основаним притужбама против судије на крају године управа суда доставља Високом савету судства ради уношења у његов лични лист.”

У пракси председници судова често по притужбама не поступају у роковима, а нема никаквих последица по судије у односу на које су притужбе биле основане. Измена је потребна да би се омогућила делотворност овог правног лека.

Члан 59. “Састав и број судског особља” у ставу 4. требало би променити тако да гласи:

Члан 59.

„Мерила за одређивање броја судског особља утврђује Високи савет судства уз прибављање мишљења министра надлежног за послове правосуђа.”

Садашња законска регулатива предвиђала је да мерила за одређивања броја судског особља утврђује министар надлежан за послове правосуђа. Показало се у пракси да овакво решење није било ни делотворно ни ефикасно. У зависности од честих промена у обиму посла на територији суда за коју је тражено повећање броја или попуњавање упражњених места судског особља одлуке нису доношене на адекватан начин. Дешавало се да је повремено долазило до наглог и великог повећања броја предмета. Предмети могу релативно лако бити премештани из једног у други суд, који у том тренутку нема толики обим посла, али странке у поступку имају право да предмети по правилу буду решавани на релативно мало удаљеном месту. Да ли се ради о трајном или повременом обиму посла у суду и како утврдити критеријуме за одређивања потребног броја судског особља који ће омогућити функционисање суда у разумним роковима, свакако је лакше решити у судском телу чији састав указује да ће боље да препозна проблеме и реши их на брз и одговарајући начин. Како одређивање мерила задире и у буџетске проблеме, потребно је да министар правде да своје мишљење за предложена мерила пре њиховог усвајања.

Члан 60. “Послови судијског помоћника” променити у ставу 2. тако да гласи:

Члан 60.

“Поступак пријема судијског помоћника ближе се уређује актом Високог савета правосуђа по прибављеном мишљењу министра надлежног за правосуђе.”

Образложење за предложену измену је исто као за измену члана 59.

Члан 67. “Пријем судијског приправника” променити у ставовима **3. и 5.** тако да гласи:

Члан 67.

“Број судијских приправника одређује се посебно за сваки суд, актом Високог савета судства, по прибављеном мишљењу министра надлежног за правосуђе.

Поступак пријема судијског приправника ближе се уређује актом Високог савета правосуђа по прибављеном мишљењу министра надлежног за правосуђе.”

Образложење за предложеноу измену је исто као за измену члана 59.

VI. ПРАВОСУДНА УПРАВА

Предлог би био да се **члан 73. “Послови који чине правосудну управу”** допуни у ставу **3.** и гласи:

Члан 73.

„Послови правосудне управе који врши Високи савет судства су: утврђује потребан број судија и судија поротника; предлаже буџетска средства за рад Високог савета судства и судова и самостално располаже тим средствима; врши надзор над наменским коришћењем буџетских средстава и врши надзор над финансијским и материјалним пословањем судова; доноси Судски пословник по претходно прибављеном мишљењу надлежног министарства и врши надзор над његовом применом; утврђује мерила за утврђење потребног броја судског особља; подноси Народној скупштини и Влади годишњи извештај о раду судова; врши и друге послове одређене Уставом и законом.“

Послове правосудне управе врши Високи савет судства и министарство надлежно за правосуђе. Нужно је што прецизније утврдити које послове врши сваки од ових органа да би се доследно остварио принцип поделе власти и створили услови за заштиту независности правосуђа. Предложене измене су у складу предложеним измена у ранијим члановима Нацрта закона.

Предлог би био да се измени **члан 76. “Судски пословник”** у ставу **2.** и гласи:

Члан 76

“Судски пословник доноси Високи савет судства, уз претходно прибављено мишљење министра надлежног за правосуђе.”

Судски пословник прописује унутрашње уређење и рад суда. У пракси творци овога акта углавном су и биле судије које су биле задужене за рад управе и лица која су радила у управи судова. Сасвим је нелогично да је овај акт који утврђује правила функционисања судова доноси министар. Имајући у виду надлежност Високог савета судства, прихватљивије је

решење да га доноси Савет. Ценећи чињеницу које су надлежности министарства надлежног за правосуђе, потребно је да се пре доношења овога акта о њему прибави мишљење надлежног министра за правосуђе. Овакво решење обезбеђује и остварење циља поделе власи, као и да све три гране пружају јавне услуге, да ниједна не делује у сопственом интересу, већ у интересу народа као целине. Стога се овакво решење предлаже као адекватније за општи интересе судства и корисника његових услуга, грађана.

Сматрамо да је нешто боље решење Нацрта закона (у односу на иницијалну Радну верзију) према коме министар надлежан за послове правосуђа и Високи савет судства заједнички доносе Судски пословник, али да је и ово решење у супротности са принципом поделе власти и да је целисходно да организацију рада суда врши Високи савет судства уз прибављено мишљење надлежног министра.

Прелазне и завршне одредбе

Одредбама ове главе нарочито треба добро проценити у којим роковима закон може да се делотворно примењује, посебно у случају формирања нових првостепених и управног апелационог суда, **првостепених породичних и радних судова и породичног апелационог и радног апелационог суда.**

Овим одредбама потребно је утврдити да ће се посебним законом уредити статус и положај судског особља или ће се у постојећем општем закону, његовим изменама и допунама регулисати ова материја у одређеном року.

Нужно је на овоме месту одредити рокове за усвајање свих подзаконских аката који не би смели да су дужи од шест месеци, а чије је доношење предвиђено тим законом.

Успешност у реализацији будућег закона умногоме ће зависити од транспарентности његовог доношења, броја и квалитета јавних дискусија у које се, поред судства, мора укључити и шира правничка јавност.

¹Израду овог текста подржала је Амбасада Краљевине Холандије у Србији. Мишљења изражена у овом тексту не представљају нужно ставове Амбасаде Краљевине Холандије у Србији или њених партнера