

*Проф. др Гордана Станковић, редовни професор у пензији*

Правни факултет Универзитета у Нишу

## ПРОТИВРЕЧНА И ПОГРЕШНА ЗАКОНСКА РЕШЕЊА У ПОСТУПКУ У ПАРНИЦАМА О СПОРОВИМА МАЛЕ ВРЕДНОСТИ

*Начин на који је нормиран посебан парнични поступак за решавање спорова мале вредности у Републици Србији у Закону о парничном поступку (2011), за разлику од законских решења из Закона о парничном поступку (2004), због погрешног потеза законодавца није дао очекиване резултате у пракси, посебно у погледу ефикасности, економичности и реализације принципа суђења у разумном року. Томе је допринео и посебно висок цензус у погледу вредности предмета спора, али и погрешна и недоследна примена правила ове посебне парничне процедуре у судској пракси. И странке су у одређеној мери својим процесним понашањем утицале на неефикасност и економичност поступка у овим парницама.*

*С обзиром на то да је ЗПП (2011) настао у таласу транзицијских правних реформи коју је карактерисао прави законодавни стампедо, потребно је исправљање погрешних правнополитичких и правнотехничких законских решења. Да би се отклонили уочени нормативни недостаци посебног парничног поступка у стварима мале вредности, приликом рада на новелирању ЗПП из 2021. предложене су одређене измене у поступку које би требало да елиминишу недостатке у законском тексту и омогуће да се овај поступак ефикасно и економично одвија.*

**Кључне речи:** Парнични поступак; Поступак у парницама о споровима мале вредности; Вредност предмета спора.

### 1. УВОД

Поступак у парницама о споровима мале вредности<sup>1</sup> био је редовно у фокусу законодавца од његовог увођења у правни систем и заузимао је

Гордана Станковић, [gordanastankovic10@gmail.com](mailto:gordanastankovic10@gmail.com).

<sup>1</sup> У процесној литератури синоним за овај поступак је термин малични поступак, док је колоквијални назив багателни поступак.

значајно место приликом сваке реформе парничног поступка. У цивилну процедуру друге југословенске државе<sup>2</sup> уведен је седамдесетих година прошлог миленијума Законом о изменама и допунама Закона о парничном поступку из 1972.<sup>3</sup> да би се по правилима посебне и сумарне процедуре ефикасно и економично решавали многобројни спорови који нису компликовани с правног аспекта и који због вредности предмета спора објективно имају мањи економски, а самим тим и друштвени значај, али који због своје масовности оптерећују рад судова и утичу на њихову ажурност. Нормирањем овог сумарног поступка законодавац је настојао да у овим парницама максимално скрати трајање поступка, обезбеди концентрацију процесног материјала, појача процесну дисциплину странака, осујети њихове покушаје да непотребним парничним радњама изазивају не само одуговлачења поступка<sup>4</sup> већ и повећање трошкова парничног поступка како они не би премашили вредност предмета спора.

У другом по реду југословенском Закону о парничном поступку из 1976.<sup>5</sup> правила којима је био уређен овај поступак нису значајније мењана у односу на претходни закон, иако се у то време сматрало да су правила овог поступка још увек проблематична с обзиром на квалитет нормирања и ефекте у пракси.<sup>6</sup> Приликом доношења ЗПП (1976) законодавац је имао за циљ да правила овог посебног парничног поступка, пре свега, усклади са Уставом СФРЈ (1974), да омогући обавезно уступање тужбе ради покушаја поравнања<sup>7</sup> мировним већима, као самоуправним судовима, али и да отклони поједине уочене редакцијске недостатке из претходног закона.

Одредбе југословенског ЗПП (1976) примењивале су се у Републици Србији све до ступања на снагу Закона о парничном поступку Републике Србије (2004)<sup>8</sup> којим је уређена и реформисана парнична процедура.<sup>9</sup>

<sup>2</sup> У парничном процесном праву прве југословенске државе малични (багателни) поступак био је регулисан у Законнику о поступку судском у грађанским парницама (1929), у његовом четвртном делу.

<sup>3</sup> Закон о изменама и допунама Закона о парничном поступку, *Службени лист СФРЈ*, бр. 28/72.

<sup>4</sup> Вид. *Трајање судског поступка*, Врховни суд Србије, Београд 1975, 145.

<sup>5</sup> Закон о парничном поступку, *Службени лист СФРЈ*, бр. 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 72/82, 69/82, 70/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91 и *Службени лист СРЈ*, бр. 27/92, 31/93, 24/94, 12/98, 15/98 и 3/02.

<sup>6</sup> С. Трива, В. Белајец, М. Дика, *Ново парнично процесно право*, Информатор, Загреб 1977, 1.

<sup>7</sup> Г. Станковић, „Обуставања парничне делатности ради покушаја поравнања пред мировним већем“, *Зборник Правног факултета у Нишу*, Правни факултет, Ниш 1978, 247.

<sup>8</sup> Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 125/04 и 111/09.

<sup>9</sup> У правној и политичкој историји српске државе забележено је да је држава Србија последњи пут својим законом регулисала парничну процедуру давне 1865., у време

ЗПП (2004) није био оригинална законодавна творевина јер је у основи задржана систематика претходног, југословенског закона<sup>10</sup> с тим што су поједина законска решења претрпела одређене нужне и неопходне измене или допуне које нису мимоишле ни малични поступак. Минималне промене у маличном поступку имале су за циљ да се отклоне редакцијске правнотехничке грешке<sup>11</sup> и да се одреди нова вредност предмета спора као критеријум за примену правила маличног поступка<sup>12</sup> и постигну ефикасност и економичност поступка у практичној примени.

Иако су правила маличног поступка у ЗПП (2004) претрпела минималне нормативне промене у односу на претходно законско решење, одређене промене у овом посебном парничном поступку ипак су настале као последица супсидијарне примене реформисаних правила општег парничног поступка.<sup>13</sup>

---

док је била кнежевина, Законом о судском поступку у грађанским парницама који је примењиван све док није ступио на снагу југословенски Законик о поступку судском у грађанским парницама из 1929.

<sup>10</sup> Приликом рада на припреми ЗПП (2004) било је оцењено да је претходни југословенски ЗПП (1976) у основи добар законски текст, да је потребно да се новим законским решењима отклоне неки од акутних симптома кризе у правосуђу, уграде прихваћени ставови судске праксе али и отклоне неки од познатих редакцијских језичких и правнотехничких недостатака с тим да се настоји да се у процедуру не унесу многобројне промене да се не би дестабилизовали судство и адвокатура због промењеног начина поступања. О томе: Г. Станковић, „Предговор“, *Закон о парничном поступку*, Јустинијан, Београд 2004, 8; Г. Станковић, „Нови Закон о парничном поступку Републике Србије“, *Зборник радова Примена нових закона у области привреде, правосуђа и радних односа*, Привредна академија, Нови Сад 2005, 183; Г. Станковић, „Ново парнично процесно право Републике Србије“, *Право – теорија и пракса* 2-3/2005, 3.

<sup>11</sup> Законска терминологија у ЗПП (1976) није била коректна јер редактори законског текста, због правнотехнички погрешне формулације одредбе члана 1. овог закона, нису разликовали спор, као фактичку ситуацију у једном грађанскоправном односу, и парницу као метод за решавање спора у којој се поступа по правилима овог посебног поступка. Због тога је у тексту ЗПП (2004) у рубруму употребљен коректан технички термин „поступак у парницама о споровима мале вредности“. Међутим, у свим одредбама ове главе ипак нису отклоњене стручне грешке јер ресорно Министарство, као предлагач закона, није доследно унело у текст све терминолошке измене које је предложила радна група која је припремала радну верзију законског текста.

<sup>12</sup> Меродавна је била вредност предмета спора у износу од 100.000 динара односно 300.000 динара.

<sup>13</sup> Уколико је на пример тужени одговорио на тужбу, иако је одговор на тужбу био факултативна парнична радња у овом поступку, и суд је у току припремања главне расправе утврдио да међу странкама нису спорне чињенице и да не постоје процесне сметње, могао је да донесе пресуду без усмене расправе. Исто тако, подношењем одговора на тужбу тужени је спречавао да у случају његовог изостанка с расправног рочишта буде донета пресуде због изостанка јер је оспорио основаност тужбеног захтева. Осим тога, и тужилац је могао да осујети доношење пресуде због изостанка и поред изостанка туженог уколико је у тужби предложио вештачење, предмет и обим вештачења и личност вештака.

Касније, по хитном поступку донетим Законом о изменама и допунама Закона о парничном поступку (2009)<sup>14</sup> унесена су у парничну процедуру неадекватна и дисхармонична решења, која нису била у складу с одредбама Европске конвенције и праксом Европског суда за људска права, и која су знатно сузила странкама право на приступ суду и достигнути ниво правне заштите остварен ЗПП (2004).<sup>15</sup>

Као наставак започете реформе парничне процедуре донет је 2011. Закон о парничном поступку<sup>16</sup> чији су основни правнополитички циљеви били реафирмација расправног начела,<sup>17</sup> појачана улога странака у поступку у погледу формирања чињеничног супстрата за одлучивање и убрзање и боља концентрација поступка.<sup>18</sup> У овом закону ревидирана су и правила маличног поступка у настојању да се поступак у парницама које се воде поводом спорова мале вредности што више убрза и максимално скрати његово трајање.<sup>19</sup>

Начин на који је нормиран посебан парнични поступак за решавање спорова мале вредности у Републици Србији у ЗПП (2011), због погрешних потеза законодавца није дао очекиване резултате у пракси, посебно у погледу ефикасности, економичности и реализације принципа суђења у разумном року, што је и био повод за настанак овог рада.

## 2. ПОСТУПАК У ПАРНИЦАМА О СПОРОВИМА МАЛЕ ВРЕДНОСТИ

Текст ЗПП (2011) којим је регулисан поступак у парницама о споровима мале вредности није пажљиво редигован јер садржи одређене правотехничке грешке којих није било у претходном законском тексту или које су у одређеној мери биле отклоњене у претходном закону. То

---

<sup>14</sup> Вид. Г. Станковић, „Предговор“, *Закон о парничном поступку*, Службени гласник, Београд 2011, 10.

<sup>15</sup> Законодавац је изменио и повећао законски лимит као критеријум за одређивање парнице о спору мале вредности у односу на изворни законски текст.

<sup>16</sup> Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 49/13 – одлука УС, 74/13 – одлука УС, 55/14, 87/18, 18/20.

<sup>17</sup> Основни разлог за реафирмацију и доминацију расправног принципа као метода за прикупљање процесне грађе представљали су транзициони период и успостављање либералног капитализма за који је карактеристично да у домену цивилне процедуре предност има страначка иницијатива, принцип диспозиције, доминантна улога странака у изношењу процесног материјала и пасивна улога суда у формирању чињеничног супстрата.

<sup>18</sup> ЗПП (2011) био је први пут измењен 2014. по хитном поступку пошто је Уставни суд утврдио да су поједине одредбе неуставне.

<sup>19</sup> Идеал ефикасности у свим фазама поступка добија све више на значају и представља идеју водилу приликом сваког реформског захвата тако да правне вредности као што су законитост, праведност и правичност све више падају у сенку ефикасности.

се, пре свега, односи на погрешан и правнотехнички нетачан законски назив самог маличног поступка који је последица околности да редактори нису разликовали спор као повод парници и саму парницу у којој се поступа по правилима парничног поступка. Стручна терминологија која се употребљава у овом законском тексту различита је и неуједначена што очигледно представља пример лоше нормативне технике.

Законодавац је у правилима ове посебне процедуре пред судовима опште надлежности променио и класичан однос општег и посебног парничног поступка јер је превидео да општи парнични поступак представља *lex generalis*, а да је посебан парнични поступак *lex specialis*.<sup>20</sup> Уместо супсидијарне примене правила општег парничног поступка, карактеристичне за однос општег и посебног парничног поступка, кад се у случају правне празнине примењује правило из општег парничног поступка јер се посебни поступци фрагментарно регулишу нормирањем одступања од општег парничног поступка, употребљен је термин „сходно“ по коме суд на одговарајући начин примењује правила општег парничног поступка кад тумачењем закључи да поједино правило општег парничног поступка одговара циљу посебног поступка у конкретној парници у којој се решава спор мале вредности и може да одступи од његове примене.<sup>21</sup> Овакав законодавни потез проузроковао је различито тумачење и поступање судова што је не само проузроковало дуже трајање судских поступака због изјављених правних лекова, већ је угрозило правну сигурност те је Врховни касациони суд, иако не долази у позицију да поступа у овим парницама, био приморан да поводом маличног поступка заузима правне ставове ради уједначавања судске праксе.

Законодавац је у одредбама ЗПП (2011) којима је нормиран малични поступак предвидео да се правила маличног поступка примењују у парницама покренутим тужбом у којој је истакнут кондемпнаторни тужбени захтев и вредност предмета спора не прелази одређени законски лимит, као и у којим се правним стварима не поступа по правилима овог поступка без обзира на малу вредност предмета спора и кондемпнаторни тужбени захтев. У глави којом је фрагментарно регулисан малични поступак као одступање од општег парничног поступка законодавац је одредио које парнице представљају парнице о споровима

---

<sup>20</sup> Вид. С. Трива, В. Белајец, М. Дика, *Грађанско парнично процесно право*, Информатор, Загреб 1986, 525.

<sup>21</sup> Треба приметити да у погледу нормирања маличног поступка пред привредним судовима важи дручкнји процесни режим јер се у посебном поступку пред овим судовима сходно примењују правила посебног маличног поступка. Вид. М. Дика, „Новелирани поступак у споровима мале вриједности“, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, Ријека 1/ 2009, 1.

мале вредности<sup>22</sup> с обзиром на вредност предмета спора, редефинисао појам парнице о спору мале вредности у односу на претходна законска решења и иновирао правила маличног поступка.<sup>23</sup>

Лимит у погледу новчаног износа који служи као критеријум по коме се одређује да се у парници поступа по правилима маличног поступка и даље се разликује пред судовима опште надлежности и привредним судовима. Новчани износ предмета спора пред судовима опште надлежности који служи као критеријум за примену маличног поступка у парници не треба да прелази динарску противвредност од 3.000 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе, а износ од 30.000 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе уколико се поступак води пред привредним судом. Евентуална промена курса до које може да дође после подношења тужбе не утиче на примену правила овог посебног поступка.

Повећање законског лимита као вредносног критеријума по коме се одређује поступање по правилима маличног поступка у односу на законски лимит из ЗПП (2004) представљало је, с једне стране, израз настојања законодавца да се предупредне измене закона уколико се јави инфлација, а с друге, да се у највећем броју парница примењују правила маличног поступка у циљу ефикасности и убрзања поступка јер су промене у курсу динара у односу на евро на дан подизања тужбе утицале на број парница у којима се поступа по правилима овог поступка. Правнополитички став законодавца био је и да треба превисоко одредити вредносни лимит по коме се одређене правне ствари третирају као

---

<sup>22</sup> Спор мале вредности одређен је у одредбама ЗПП (2011) с обзиром на висину новчаног износа главног кондемпнаторног тужбеног захтева, као и супсидијарног тужбеног захтева, који су истакнути у тужби уколико не премашују горњу границу вредности предмета спора која је одређена законом за поступак пред судовима опште надлежности и за привредни суд. Спор мале вредности може да буде и менични или чековни спор с обзиром на то да се тужбени захтев односи на новчано потраживање. Спор мале вредности је и спор који поводом неновчаног потраживања уколико је тужилац у тужби навео вредност предмета спора која не премашује законски лимит. Спор мале вредности је и спор који је настао у мандатном поступку поводом приговора против платног налога уколико вредност оспореног дела платног налога не прелази законски лимит. Један имовинскоправни спор у току парнице може да постане спор мале вредности услед промене вредности предмета спора којом се смањује висина новчаног износа у кондемпнаторном тужбеном захтеву. Спор мале вредности не могу да буду; спорови о непокретностима, спорови због сметања државине и спорови из радних односа.

<sup>23</sup> Одредба члана 468. ЗПП (2011) је погрешно правнотехнички формулисана јер редактори не разликују спор и парницу иако су то два сасвим различита правнотехничка термина. У одредби стоји да се у спору мале вредности „*тужбени захтев односи на потраживање*“. Тужбени захтев који је формулисан у тужби постоји у парници која је том тужбом покренута, а парници је повод био стварни или хипотетички спор као фактичка ситуација која је настала у развоју једног правног односа.

ствари мале вредности да би се у већина парница поступало по правилима маличног поступка, уместо по правилима општег парничног поступка јер се сматрало да ће то максимално скратити трајање поступка да би се реализовали принципи ефикасности и суђења у разумном року, као елементи права на правичан поступак, и постигла ажурност судова.

Законодавац је одредбама ЗПП (2011) редефинисао појам парнице о спору мале вредности и на тај начин што је унео промене у погледу врсте имовинских спорова који представљају посредан предмет овог поступка. Уместо ранијег законског решења које је предвиђало да се правила маличног поступка примењују и кад се у кондемпнаторном тужбеном захтеву тражи предаја покретне ствари а тужилац је као вредност предмета спора навео новчани износ који не прелази законски лимит као критеријум за примену маличног поступка, предвиђено је да се поступа по правилима маличног поступка поводом сваког неновчаног тужбеног захтева ако у тужби означена вредност предмета спора<sup>24</sup> не прелази законски лимит. Редифинисањем парница о спору мале вредности законодавац је знатно проширио домен примене маличног поступка јер је омогућио да у категорију ових парница могу да спадају и парнице у којима се не захтева правна заштита кондемпнаторног типа јер „*предмет тужбеног захтева није новчани износ*“. Из раније законске формулације јасно је произлазило, с једне стране, да се по правилима маличног поступка не поступа у парницама у којима је истакнут декларативни или конститутивни захтев, а с друге, да у маличном поступку не може бити истакнут захтев за утврђење у току парнице (тзв. међупредлог за утврђење).<sup>25</sup>

С обзиром на то да се малични поступак примењује у наставку мандатног поступка поводом приговора против платног налога и у парницама које се воде поводом приговора на решење о извршењу на основу веродостојне исправе знатно је проширен домен маличног поступка што је утицало на знатну масовност ових правних ствари у поступку пред судовима.<sup>26</sup>

Због превисоко одређене вредности предмета спора као критеријума за примену маличног поступка и због редефинисања појма парнице о спору мале вредности суд је био у позицији да поступа по правилима маличног поступка у великом броју парница у којима су се

---

<sup>24</sup> Законодавац је на овај начин омогућио тужиоцу који у тужби истиче неновчани захтев да одређивањем вредности предмета спора у тужби изабере примену општег или маличног поступка.

<sup>25</sup> Вид. Б. Познић, *Коментар Закона о парничном поступку, према тексту Закона из 1976. са доцнијим изменама и допунама*, Службени гласник, Београд 2009, 1071.

<sup>26</sup> Правила маличног поступка до доношења Закона о изменама и допунама Закона о извршењу и обезбеђењу (2019), према изворном тексту ЗИО (2015) примењивана су и у парничном поступку који је био покретан тужбом за утврђење недозвољености извршења.

постављала сложена чињенична и правна питања. Практично, судови опште надлежности су у највећем броју парница поступали по правилима маличног поступка.

Рефинисањем појма парница о споровима мале вредности промењен је и концепт маличног поступка. Сам кондемнаторни тужбени захтев као непосредни предмет парнице<sup>27</sup> у маличном поступку није био специфичан по својој правној природи да би то био разлог за прилагођавање поступка садржини парнице јер се односио на новчано потраживање мале вредности. Једини разлог због кога су настала правила маличног поступка било је настојање законодавца да се прописивањем сумарног поступка, поред принципа ефикасности, реализује и принцип економичности – да се доведу у сразмеру и у равнотеже трошкови парничног поступка и висина вредности предмета спора у поступку правне заштите те да трошкови не премаше вредност предмета спора. Редфинисањем појма парница о споровима мале вредности омогућено је поступање по правилима маличног поступка и у парницама у којима није истакнут кондемнаторни захтев а примена расправног принципа у масовном броју ових парница због превисоко одређеног лимита омогућила је да се суд претерано не ангажује и оптерећује у правним стварима које због свог економског значаја по оцени законодавца објективно не налажу веће ангажовање странака и суда и предузимање свих процесних радњи да би се тиме постигла ефикасност и скратило трајање поступка.

Иако је одредбама ЗПП (2011) изричито прописано да се по правилима маличног поступка не поступа у парницама о радним споровима, у пракси је, управо због редфинисања појма парница о спору мале вредности и дилема у тумачењу појма спора насталог из радног односа дошло до проблема јер често није примењено систематско тумачење или је прешироко тумачен појам радног спора. Према одредбама ЗПП (2011), спор из радног односа је спор који је настао поводом заснивања, постојања и престанка радног односа и који се решава по посебним правилима парничног поступка. По правилима маличног поступка може да се поступа само ако је у парници истакнут тужбени захтев који се односи на исплату новчаног потраживања из радног односа које не прелази законски лимит.

Приликом нормирања маличног поступка законодавац је пошао од тога да није потребно да се странкама у овом поступку управо због висине вредности предмета спора пружају оптимално све процесне гаранције за законит и правичан поступак. Промене у процесним правилима у

<sup>27</sup> Г. Станковић, *Лексикон грађанског процесног права*, Службени гласник, Београд 2018, 349.



односу на претходна законска решења имале су за циљ да се различитим процесним инструментима постигне процесна дисциплина, концентрација процесног материјала и још више убрза поступак. Да би се остварили пројектовани правнополитички циљеви законодавац је предвидео посебна правила која се односе на надлежност,<sup>28</sup> необавезан одговор на тужбу,<sup>29</sup> на садржину позива за главну расправу<sup>30</sup> и записника са рочишта, на последице изостанка странака,<sup>31</sup> фикцију о повлачењу тужбе, ограничење изношења чињеница и предлагање доказа,<sup>32</sup> на објављивање<sup>33</sup> и садржину пресуде,<sup>34</sup> на недозвољеност посебне жалбе,<sup>35</sup> рокове

<sup>28</sup> У погледу надлежности судова који поступају по правилима тзв. маличног или багателног поступка у одредбама ЗПП (2011) није било промена у односу на претходни процесни режим јер је и даље било предвиђено да се правила ове посебне процедуре примењују пред нижим судовима првог степена, ако законом није другачије прописано. Ово правило је било предвиђено због поделе првостепене стварне надлежности између судова опште надлежности и није се односило на поступак пред привредним судовима. Овом одредбом законодавац је нагласио да се по правилима маличног поступка не поступа у поступку пред вишим судовима кад суде у првом степену.

<sup>29</sup> У овом поступку тужба не доставља туженом на обавезан одговор и нити се казује нити одржава припремно рочиште.

<sup>30</sup> У позиву за главну расправу суд је дужан да упозори странке не само на специфичности овог посебног поступка већ и на последице изостанка са рочишта за главну расправу.

<sup>31</sup> Изостанак тужиоца са рочишта за главну расправу за последицу има фикцију о повлачењу тужбе, а ако тужени изостане суд доноси пресуду због изостанка.

<sup>32</sup> У овим парницама странке морају да изнесу све чињенице и да понуде све доказе на првом расправном рочишту, јер у каснијем току поступка, а посебно у другостепеном поступку, не могу износити новоте. Странке немају могућност да по закључењу првог расправног рочишта износе новоте чак и кад нема њихове кривике због пропуштања да би се осујетило непотребно одуговлачење поступка и његово успоравање због потребе да се отвори инцидентни поступак ради утврђивања кривике у погледу пропуштања. Могућност изношења новота постоји само у предлогу за понављање поступка под условом да су новоте постојале до закључења првог расправног рочишта.

<sup>33</sup> Правилном о објављивању пресуде одмах по закључењу расправе законодавац је настојао да скрати поступак јер је изостала могућност да одложи њено доношење и објављивање с обзиром да се по самом закону сматра да је правна ствар није сложена.

<sup>34</sup> Као и у парницама у којима се поступа по правилима општег парничног поступка, суд је дужан да објави пресуду одмах по закључењу главне расправе, да је укратко објасни и да поучи странке о условима под којима може да се изјави жалба. Садржина писано израђење пресуде зависи од тога да ли се ради о пресуди због изостанка или о пресуди која је донета на основу контрадикторних захтева парничара.

<sup>35</sup> ЗПП (2011) није донео нова решења у погледу разлога за изјављивање правних лекова против пресуде или решења којим се окончава парница у поступку о споровима мале вредности. У парницама о споровима мале вредности странка има право на посебну жалбу само против решења којим се окончава поступак. Остала решења, која суд објављује на рочишту, која се не достављају странка и која суд уноси у писани састав одлуке могу се побијати само правним леком против одлуке којом се поступак окончава. Овакав став законодавца природна је последица става да је поступак у стварима мале вредности хитан и сумаран и да поступак треба ефикасно да буде спроведен.

за изјављивање жалбе,<sup>36</sup> ограничење разлога за жалбу<sup>37</sup> и искључење могућности да се изјави ревизија.

У маличном поступку није предвиђен обавезан одговор на тужбу (у коме је тужени дужан да изнесе све процесни приговоре и став у односу на тужбу и тужбени захтев) јер се сматрало да време које је потребно за одговор на тужбу и његово достављање тужиоцу пре заказивања расправног рочишта утиче на дужину трајања поступка мада он, због своје обавезне садржине, посебно уколико је парница једноставна с обзиром на чињенично стање и примену права, омогућава ефикасност у поступању, тријажу и концентрацију процесног материјала, као и ефикасно решавање спора доношењем пресуде без усмене расправе или пресуде због пропуштања.

Због необавезног одговора на тужбу у маличном поступку изостала је неопходна тријажа процесног материјала све до заказивања рочишта за главну расправу, али и могућност да се евентуално донесе пресуда без усмене расправе и тако скрати трајање поступка. Необавезан одговор на тужбу у сложеним правним стварима које су то постале према одредбама ЗПП (2011) због редефинисања предмета маличног поступка довео је суд у ситуацију да не може не само да реши спор на једном расправном рочишту већ и да се припреми за извиђање и доказивање на првом расправном рочишту. Уколико је тек на првом рочишту за главну расправу суд је био у позицији да први пут сазна за процесне приговоре које је износио тужени то је доводило до одлагања расправе тако да је била илузорна примена правила о одржавању једног рочишта за главну расправу јер је био дужан да реши процесна питања и да пружи прилику да се и тужилац изјасни у погледу усменог одговора на тужбу.

Изостанак уредно позваног тужиоца са рочишта за главну расправу по самом закону за последицу има фикцију о повлачењу тужбе. Присуство туженог на расправном рочишту не може да спречи доношење решења о повлачењу тужбе иако би он евентуално имао правни интерес да дока-

---

<sup>36</sup> Рок за жалбу износи осам дана и рачуна се од дана објављивања пресуде, односно решења, а ако је одлука достављена странци, рок почиње да тече од дана достављања. Међутим, Законом о изменама и допунама ЗПП (2014) допуњене су одредбе изворног законског текста у погледу: партиционог рока у маличним стварима, посебно ако се ради о меничним и чековним стварима, рока за доношење допунске пресуде, рока за одговор на жалбу у меничним и чековним стварима мале вредности тако да према новелираној одредби сви наведени рокови износе осам дана.

<sup>37</sup> Разлози због којих се пресуда побија нису мењани и жалба може да је изјави због погрешне примене материјалног права и апсолутно битне повреде одредаба парничног поступка. Жалилац не може изјавити жалбу због релативно битних повреда одредаба поступка. Погрешно или непотпуно утврђено чињенично стање, по самом закону, не представља разлог за изјављивање жалбе.

же неоснованост истакнутог тужбеног захтева. На овај начин отворена је могућност да се поново подигне тужба, повећа обим судског рада и шикарира тужени који мора да дође пред суд да би спречио доношење пресуде због изостанка и који је поново може да буде изложен новим трошковима.

Убрзању поступка, по оцени законодавца, требало је да допринесе и могућност доношења пресуде због изостанка које није ограничено на прво рочиште за главну расправу а чије доношење присутни тужилац не може да спречи.

С обзиром на то да је ЗПП (2011) изричито прописао само два услова за њено доношење, а да је у загради навео одредбу из општег парничног поступка којом је ова врста пресуде била регулисана, то је довело до тога да у судској пракси настану проблеми у тумачењу и примени овог института у погледу осталих услова јер је дошло до дилеме да ли одредбу општег парничног поступка треба применити супсидијарно или сходно.<sup>38</sup>

Иако се доношењем пресуде због изостанка окончава првостепени поступак, она у одређеној мери доприноси његовом одуговлачењу јер постоји могућност одлагања њеног доношења ради прибављања неопходних обавештења, али и могућност враћања у пређашње стање уколико је изостанак туженог био оправдан.

Настојање законодавца да се парница што пре оконча представља и законско решење по коме су странке дужне да изнесу чињенични и доказни материјал до закључења првог расправног рочишта, што представља одступање од општих правила парничног поступка, није у пракси увек дало добре резултате. Примена правила о преклузији у погледу изношења новота уколико оне нису изнесене до закључења првог расправног рочишта, предвиђено у циљу концентрације процесног материјала и реализације принципа ефикасности, није могло да да очекиване резултате с обзиром да није било изричито искључено правило из општег парничног поступка да новоте изузетно могу да се износе и касније уколико у том погледу нема кривице странке.<sup>39</sup> Накнадним изношењем новота отварао се у пракси инцидентни поступак у коме суд испитује да ли има или нема кривице странке у погледу накнадног изношења процесног материјала да би евентуално могао да донесе ново решење о извођењу доказа и формира истинит и правилан чињенични супстрат као подлогу за одлуку.

---

<sup>38</sup> Вид. В. Врховшек, В. Козар, „Последице изостанка у споровима мале вредности,“ *Зборник Унификација права и правна сигурност*, Копаоничка школа природног права – Слободан Перовић, трећи том, Београд 2020, 233.

<sup>39</sup> Накнадним изношењем новота отвара се инцидентни поступак у коме суд испитује да ли има или нема кривице у погледу накнадног изношења процесног материјала да би евентуално могао да донесе ново решење о извођењу доказа.

Пошто је тужилац био неприпремљен за расправу на рошишту јер је тек на рочишту био упознат са одговором на тужбу, био је у позицији да накнадно износи нове чињенице и да предлаже нове доказе и то често пошто су били изведени докази које је предложио тужени. Суд је у тој ситуацији стандард кривице због накнадног изношења новота био принуђен да екстензивно и субјективно тумачи, али и да одлаже расправу и да заказује ново рочиште.

Суд је врло често долазио у позицију да не може да одржи само једно расправно рочиште иако су странке благовремено изнеле чињенични и доказни материјал јер је морао да одлаже расправу на првом расправном рочишту или да би извео предложене доказе или да би прибавио списе а он је о томе сазнао тек на рочишту или да би могао да изведе предложени доказ саслушањем странака јер странке, које су заступали њихови пуномоћници, нису присуствовале рочишту.

Ангажовањем адвоката и у стварно багателним правним стварима странке су утицале не само на пораст трошкова поступка, који су често превазилазили вредност предмета спора, већ и на трајање поступка. Странке су често ангажовале адвокате као пуномоћнике и због тога нису долазиле на рочиште јер су имале квалификованог заступника који је штитио њихова права и интересе. Међутим, недоласком на рочиште због тога што их заступа адвокат, странке су осујетиле могућност да суд на рочишту одмах изведе доказ саслушањем странака. Због тога је долазило до одлагања расправе и заказивања посебног рочишта за извођење доказа саслушањем странака чак и кад је рочишту присуствовала једна странка а другу је заступао адвокат.

У погледу права на жалбу у маличном поступку, за разлику од општег парничног поступка, важи концепт ограничених жалбених разлога који није мењан у односу на ранија законска решења. Разлози због којих се жалба може изјавити и даље су погрешна примена материјалног права и повреде правила парничног поступка које имају битни значај. У жалби се не може истицати као жалбени разлог погрешно<sup>40</sup> и непотпуно утврђено чињенично стање<sup>41</sup> нити релативне процесне повреде. С обзиром на то да непотпуно утврђено чињенично стање у општем парничном поступку може да буде разлог за укидање првостепене пресуде јер је довело до погрешне примене материјалног права, у одредбама

---

<sup>40</sup> Инстанциони суд не може да испитује чињенични супстрат побијане пресуде јер је везан за оно чињенично стање које је првостепени суд утврдио. Он није дужан да испитује да ли је првостепени суд правилно применио законске одредбе о доказивању, нити да оцењује да ли је правилно оценио изведене доказе.

<sup>41</sup> Непотпуно утврђено чињенично стање постоји уколико је суд пропустио да утврди неку правно релевантну чињеницу.

ЗПП (2011) изричито је прописано правило да се у маличном поступку не може укинути пресуда ако је због погрешне правне квалификације погрешно примењено материјално право на непотпуно утврђено чињенично стање, без обзира што је погрешна примена материјалног права последица погрешне правне квалификације која је имала за последицу непотпуно утврђено чињенично стање. Очигледно је да је овакав став законодавца последица његовог настојања да се убрза и скрати трајање судског поступка ради пуке ажурности судова и да квалитет пружања правне заштите, примена права и заштита права и правних интереса странака, али и правног поретка, нису у првом плану иако је управо суд државни орган који вршењем судске функције штити правни поредак.

И у маличном поступку важи забрана вишеструког укидања првостепене пресуде и поновног упућивања предмета првостепеном суду на поновно суђење јер је у поновљеном поступку по жалби другостепени суд дужан да одлучи о жалби и захтевима странака и донесе одлуку<sup>42</sup> без отварања другостепене расправе под условом да постоји идентитет претходне и касније донете пресуде, без обзира да ли је и раније усвојен, а други пут одбијен тужбени захтев. Уколико нема суштинског идентитета између раније пресуде и пресуде која се по други пут побија жалбом или ако првостепени суд упорно чини апсолутно битне повреде одредаба парничног поступка због којих би првостепена пресуда морала да буде укинута, другостепени суд изузетно може да отвори расправу.<sup>43</sup>

### **3. НАЦРТ ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ (2021)**

Нацрт Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку који је припремљен у првој половини 2021. да би се отклонили недостаци у нормирању појединих института и убрзао поступак за решавање спорова донео је нова нормативна решења и у погледу маличног поступка.

Иако су у малични поступак унесена многа нова решења да би се отклонили уочени недостаци и поступак постао ефикаснији, у Нацрту није промењен однос између овог посебног и општег парничног поступка јер је остала неизмењена одредба о сходној примени опште парничне процедуре.

---

<sup>42</sup> Вид. Правно схватање Врховног касационог суда усвојено на седници Грађанског одељења од 10.марта 2015, чије је образложење верификовано 7. априла. 2015.

<sup>43</sup> У правном схватању Врховног касационог суда истиче се да изузетак у погледу отварања другостепене расправе постоји и кад Уставни суд поништи другостепену одлуку вишег суда и нареди доношење нове јер нема идентитета између поништења и укидања одлуке пошто се поништењем ранија одлука уклања из правног живота и сматра се да никада није била донета.

Значајно је да је у Нацрту снижен законски лимит који служи као критеријум за одређивање парнице о спору мале вредности, да је редефинисан предмет маличног поступка и да су на том плану предвиђена и нова решења.

Законски лимит у погледу вредности предмета спора као граничник за примену маличног поступка у покренутој парници пред судом опште надлежности снижен је на 1.000 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе, док у поступку пред привредним судовима износи 3.000 евра. Законски лимит се односи и на мандатни поступак.

Предвиђено је да су парнице у којима се поступа по правилима маличног поступка оне у којима се у тужбеном захтеву захтева исплата новчаног потраживања код кога вредност главнице не прелази законски лимит те је на тај начин побољшана редакција текста. Предвиђено је и да су парнице у којима се примењује малични поступак оне у којима се тужбеним захтевом тражи предаја покретних ствари а вредност предмета спора наведена у тужби не прелази законски лимит. На тај начин, редефинисањем предмета маличног поступка поново је предвиђено да се малични поступак покреће кондемпнаторном тужбом и искључена је могућност да се по правилима маличног поступка одлучује о декларативним и конститутивним тужбама. Законско решење по коме се правила маличног поступка примењују и у парницама са супсидијарним тужбеним захтевом нису мењана.

Нова законска решења у погледу маличног поступка односе се на објективну кумулацију кондемпнаторних тужбених захтева који су у међусобној вези и на исплату новчаног потраживања или на предају покретних ствари чија збирна вредност не прелази законски лимит, као и евентуалну кумулацију тужбених захтева уколико ниједан од евентуално кумулираних тужбених захтева с обзиром на вредност предмета спора не прелази законски лимит.<sup>44</sup>

Снижавање законског лимита и редефинисање правних ствари које представљају посредан предмет парнице у којој се поступа по правилима маличног поступка требало би да сведу примену правила ове посебне процедуре на разумну меру с обзиром на одлучивање о правном питању које није посебно сложено и да у осталим парницама странкама којима се не пружа кондемпнаторна правна заштита буде квалитетнија.

У предложеним законским решењима и даље егзистирају стручне правнотехничке грешке јер редактори не праве разлику између спора и

---

<sup>44</sup> Такво законско решење било је изричито предвиђено у парничном поступку прве југословенске државе. Вид. Д. Аранђеловић, *Грађанско процесно право Краљевине Југославије*, друга књига, Београд 1933, 254–155.

парнице пошто у спору, као фактичкој ситуацији у развоју једног правног односа између страна тог односа, нема тужбеног захтева који је карактеристичан за парницу јер представља најважнији део тужбе и непосредни предмет парнице.

У тексту Нацрта задржана је негативна дефиниција у погледу врсте парница у којима се не поступа по правилима маличног поступка с тим што је прецизирано да се малични поступак не примењује у парницама из радних односа које се не односе на исплату новчаних потраживања. Измена је била неопходна јер се у смислу одредаба ЗПП (2011) парницама из радног односа сматрају само оне парнице у којима се одлучује о заснивању, постојању и престанку радног односа.

Најзначајнија новина у маличном поступку предвиђена одредбама Нацрта односи се на обавезан одговор на тужбу,<sup>45</sup> на доношење пресуде због пропуштања, на доношење пресуде без одржавања усмене расправе и елиминисање пресуде због изостанка. На овај начин редактори су предвидели значајна законска решења којима се на законит начин убрзава поступак, врши концентрација процесне грађе а не задире у основна процесна права странака и омогућава ефикасно решавање спора доношењем пресуде и без отварања главне расправе.

С обзиром на то да се у тужби и у одговору на тужбу износе чињенице и докази о наведеним чињеницама износе, право на изношење новота је ограничено и постоји само на првом рочишту за главну расправу. До тог тренутка у развоју поступка тужилац може да се изјасни о наводима из одговора на тужбу и предложи нове доказе, али и тужени у погледу изјашњења тужиоца. У наставку поступка могу да се изводе само предложени докази и евентуално они којима суд проверава допуштеност процесних диспозиција странака.

Одредбе о објективном преиначењу тужбе нису мењане осим промене у погледу вредности предмета спора које с обзиром на законски лимит утичу на промену правила по којима се поступа у конкретној парници.<sup>46</sup>

Нацртом су предвиђена и нова правила у погледу рокова и њихове дужине. Рок за одговор на тужбу износи осам дана, као и рокови

<sup>45</sup> Са одговором на тужбу тужени може да споји противтужбу или приговор ради пребијања, као нове парничне радње, јер их у каснијем току поступка не може да истиче с обзиром на правило које се односи на ограничавање права на изношење новота. Исто тако, у одговору на тужбу тужени је дужан да именује претходника с обзиром да оно спада у вид његове процесноправне одбране од тужбе. Уколико то пропусти да учини у одговору на тужбу, он то може најкасније да учини на првом расправном рочишту у усменом одговору на тужбу пре но што се упусти у расправљање.

<sup>46</sup> Треба приметити да у маличном поступку после редефинисања непосредног предмета тужбе у маличном поступку тужби неће моћи да се тужба истицањем нових захтева који немају кондемпнаторни карактер.

за изјављивање жалбе и за извршење чинидбе с тим што, по природи ствари, рокови почињу да теку од достављања.

Ново решење односи се и на поступање првостепеног суда после укидања пресуде и враћања на поновно суђење. Предвиђено је да првостепени суд у поновљеном поступку кад је међу странкама неспорно чињенично стање може да донесе пресуду без одржавања усмене расправе.

#### 4. ЗАКЉУЧАК

Погрешни потези законодавца приликом доношења ЗПП (2011) и инсистирање на убрзаном решавању спорова мале вредности нису дали очекиване резултате у пракси, посебно у погледу ефикасности, економичности и реализације принципа суђења у разумном року. Томе је, свакако, допринео и посебно висок цензус у погледу вредности предмета спора, погрешно и прешироко одређивање појма спора мале вредности иако као и погрешна и недоследна примена правила ове посебне парничне процедуре у судској пракси која је последица не само промењеног односа општег и маличног поступка. Због начина на који је био конципиран и уређен поступак у парницама о споровима мале вредности у пракси није дошло ни до очекиване ефикасности, ни до растерећења инстанционог суда, а висина трошкова поступка често је превазилазила вредност предмета спора те није остварен ни принцип економичности.

Иако су законска решења у доброј мери утицала на неефикасност и неекономичност поступка у парницама о споровима мале вредности, треба приметити да су и суд и странке својим процесним радњама доприносиле да ове парнице дуго трају и да често буду повод за покретање поступка за заштиту права на суђење у разумном року.

Уколико у предложеном Нацрту Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку из 2021. буду отклоњене редакцијске грешке и побољшан текст и уколико он постане Предлог, могу се очекивати одређени ефекти у судској пракси.

#### ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

##### Библиографске референце

1. Аранђеловић, Драгољуб, *Грађанско процесно право Краљевине Југославије*, друга књига, Београд 1933;
2. Врховшек, Владимир, Козар, Владимир, „Последице изостанка у споровима мале вредности“, *Зборник Унификација права и правна сигурност*, Копаоничка школа природног права – Слободан Перовић, трећи том, Београд 2020;



3. Дика, Михајло, „Новелирани поступак у споровима малевриједности”, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Ријека 1/ 2009;
4. Познић, Боровоје, *Коментар Закона о парничном поступку, према тексту Закона из 1976. године са доцнијим изменама и допунама*, Службени гласник, Београд 2009;
5. Станковић, Гордана, *Лексикон грађанског процесног права*, Службени гласник, Београд 2018;
6. Станковић, Гордана, „Нови Закон о парничном поступку Републике Србије“ *Зборник радова, Примена нових закона у области привреде, правосуђа и радних односа*, Привредна академија, Нови Сад 2005;
7. Станковић, Гордана, „Обустављање парничне делатности ради покушаја поравнања пред мировним већем“, *Зборник Правног факултета у Нишу*, Правни факултет, Ниш 1978;
8. Станковић, Гордана, Боранијашевић, Владимир, *Грађанско процесно право*, Ниш 2020;
9. Станковић, Гордана, „Предговор“, *Закон о парничном поступку*, Јустинијан, Београд 2004;
10. Станковић, Гордана, „Предговор“, *Закон о парничном поступку*, Службени гласник, Београд 2011;
11. Станковић, Гордана, „Предговор“, *Закон о парничном поступку*, Службени гласник, Београд 2022;
12. Станковић, Гордана, „Ново парнично процесно право Републике Србије“, *Право – теорија и пракса*, бр. 2 – 3/2005;
13. *Трајање судског поступка*, Врховни суд Србије, Београд 1975;
14. Трива, Синиша, Белајец, Велимир, Дика, Михајло, *Грађанско парнично процесно право*, Информатор, Загреб 1977.

#### Правни прописи

1. Закон о парничном поступку, *Службени лист СФРЈ*, бр. 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 72/82, 69/82, 70/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91 и Службени лист СРЈ, бр. 27/92, 31/93, 24/94, 12/98, 15/98 и 3/02;
2. Закон о изменама и допунама Закона о парничном поступку, *Службени лист СФРЈ*, бр. 28/72;
3. Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 125/04 и 111/09;
4. Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 49/13 – одлука УС, 74/13 – одлука УС, 55/14, 87/18 и 18/20.

*Retired Full Professor Gordana Stanković, LL.D.*

Faculty of Law, University of Niš

## **CONTRADICTORY AND WRONG LEGAL DECISIONS IN THE PROCEDURE IN LOW-VALUE DISPUTE LITIGATIONS**

### *Summary*

The manner in which the special civil procedure for resolving low-value disputes in the Republic of Serbia is regulated in the Law on Civil Proceedings (2011), unlike the legal solutions from the Law on Civil Proceedings (2004), did not give the expected results in practice due to the wrong acting of the legislator, especially in terms of efficiency, economy and realization of the principles of a trial in due time. The situation was further aggravated by the particularly high census regarding the value of the dispute subject matter, and also by the incorrect and inconsistent application of the rules of this special litigation procedure in court practice. The parties have also contributed to the the inefficiency and economy of the procedure in these litigations to a certain extent by their procedural behavior.

Given that the Law on Civil Proceedings (2011) appeared in a wave of transitional legal reforms characterized by a real legislative stampede, it is necessary to correct the wrong legal-political and legal-technical solutions. In order to eliminate the observed normative shortcomings of the special legal procedure in low-value disputes, during the work on the amendments to the Law on Legal Proceedings in 2021, certain changes in the procedure were proposed that should eliminate the shortcomings in the legal text and enable this procedure to be efficient and economical.

**Key words:** *Civil procedure; Procedure in low-value dispute litigations;  
The value of a dispute subject matter.*