

Проф. др Гордана Станковић

Правни факултет Универзитета у Нишу

Проф. др Маријана Дукић Мијатовић

Правни факултет Универзитета Привредна академија у Новом Саду

ПРИНЦИП ЕФИКАСНОСТИ У ГРАЂАНСКОМ СУДСКОМ ПОСТУПКУ И ВЛАДАВИНА ПРАВА

У раду се анализира нормативна операционализација принципа ефикасности у свакој појединој грани грађанског судског поступка да би се сагледао начин на који процесноправни системи подржавају и унапређују принцип владавине права. Аутори констатују да је приликом сваке процесне реформе, посебно под утицајем праксе Европског суда за људска права, која је довела до сазнања да је ефикасност у судским поступцима један од предуслова за остваривање принципа владавине права, законодавац са мање или више успеха покушавао да нађе рационалну равнотежу између законитости и ефикасности, као основних принципа који се односе на квалитет правне заштите.

Кључне речи: Владавина права; Правна држава; Принцип ефикасности; Грађански судски поступци.

*

**

1. Владавина права, као битна компонента демократског друштва, представља инструмент који треба, између осталог, да омогући да свако лице може да оствари заштиту својих оспорених, угрожених или повређених грађанских субјективних права и правом признатих интереса у судском поступку. Владавина права и заштита права и правних интереса могу да постану илузорни уколико суд у свакој конкретној правној ствари не поступа законито или ако не примењује право на законит, правичан и праведан начин.

Право на ефикасну правну заштиту која се остварује у свакој појединој грани грађанског судског поступка произлази из принципа владавине права. Законити, правични, економични и ефикасни процесно-правни системи подржавају и унапређују принцип владавине права, као основни принцип на коме се заснива правна држава.

У синтагми владавина права, садржан је и уставни¹ и конвенцијски² принцип правичног суђења по коме свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама. Пракса Европског суда за људска права, у којој се посебно апострофира право на суђење у разумном року као једно од фундаменталних функционалних људских права, промовисала је ефикасност у судским поступцима као један од предуслова за остваривање принципа владавине права, и потенцирала да једнакост пред законом и судом, доступност и делотворност правне заштите, правичност, правна извесност и правна сигурност зависе од ефикасности судства.

2. Ефикасан, економичан и једноставан систем правне заштите, приступачан свим субјектима који имају потребу за правном заштитом, представља правно-политички циљ сваке процесне реформе. Законодавац је одувек настојао да створи нормативне услове за реализацију елементарних квалитета које треба да оствари правна заштита која се пружа у грађанском судском поступку и да пронађе неопходан и прихватљив баланс између оних правно-политичких вредности које треба да се остваре у поступку. Приликом сваке процесне реформе, законодавац је са мање или више успеха покушавао да пронађе рационалну равнотежу између законитости и ефикасности, као основних принципа који се односе на квалитет правне заштите. Ефикасност у заштити права, која треба да омогући да се што пре пружи правна заштита, и у фактичким животним односима успостави владавина права, током времена нормативно је операционализована на различите начине.

3. С обзиром на чињеницу да је Европски суд за људска права предуго трајање поступка практично изједначио с лошим функционисањем судског система у одређеној земљи, принцип ефикасности, као руководни принцип који се односи на метод рада у поступку, избио је у први план приликом недавне процесне реформе парничне процеду-

¹ Устав Републике Србије, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 98/2006, чл. 32, ст. 1.

² Чл. 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (ЕК), Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу са Протоколом бр. 11, *Службени лист Србије и Црне Горе*, Међународни уговори, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 – испр., и *Службени гласник Р. Србије – Међународни уговори*, бр. 12/10.

ре у Републици Србији. У настојању законодавца да омогући остваривање права на суђење у разумном року, ефикасност у поступању процесних субјеката постала је примарни циљ поступка.

Закон о парничном поступку (2011)³ имао је за основни циљ убрзање поступка, остваривање принципа ефикасности у складу са ставовима Комисије за ефикасност правосуђа⁴ и настојање да се на процесном терену пронађу нормативна решења која ће омогућити да се смањи број обраћања и Уставном суду Србије и Европском суду за људска права због повреде права на суђење у разумном року. Суочен са ситуацијом да предуго трајање судског поступка уз стални прилив нових судских предмета доводи неизбежно до гомилања нових нерешених предмета и продубљује перманентну кризу делотворности правосуђа, законодавац је настојао да се на нормативном плану створе услови да се обезбеди ефикасна правна заштита и максимално убрза поступак.⁵ Ефикасност поступка и суђење у разумном року постали су прворазредни правно-политички циљеви који имају приоритет у односу на правилност одлуке.⁶

Законодавац је своје настојање да на нормативном плану максимално убрза поступак конкретизовао тако што је, пре свега, реформисао фундаментална процесна начела и њихов домет.⁷ Уведена је доминација расправног принципа, сужена је примена класичног принципа обостраног саслушања странака, фаворизована су она начела која омогућавају концентрацију поступка, реafirмисано је начело евентуалности (које је некада било карактеристично за старије процесно право и које је у европском правном кругу напуштено у току XIX века кад је постао доминантан принцип јединства главне расправе), уведен је систем преклузија (без обзира на то што се у процесној теорији сматра да систем законских преклузија негативно утиче на утврђивање материјалноправно коректне подлоге за судску одлуку и да, по правилу, има тешке последице за странке), ограничен је принцип слободног заступања, фаворизовано је законско кретање поступка.

³ Закон о парничном поступку – ЗПП, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 72/11, 49/13 – одлука УС, 74/13 – одлука УС.

⁴ CEPEJ – Commission Européenne pour l'efficacité de justice.

⁵ Г. Станковић, *Закон о парничном поступку, Предговор*, Београд 2011, 8.

⁶ Историјски развој грађанског процесног права показује да се значај сваког фундаменталног процесног начела у току развоја једног друштва мења зависно од оцене законодавца и практичних потреба једног друштва, као и да законодавац различито схвата и операционализује поједина начела, те да се управо из тог разлога поступци за пружање правне заштите, чак и у оквиру истог правног круга, знатно разликују.

⁷ Г. Станковић, *Грађанско процесно право*, прва свеска, *Парнично процесно право*, Београд 2013, 221.

Законодавац је, поред тога, и на нов начин операционализовао поједина фундаментална процесна начела.⁸ Устоличио је адвокатски монопол, увео англосаксонски институт временског оквира за спровођење поступка, предвидео фиктивно достављање, предвидео велики број судских рокова,⁹ прописао строге законске рокове за судске радње, предвидео заједничку одговорност суда и странака за временско кретање поступка, предвидео дисциплинске мере за судије због непоштовања законских рокова за судске парничне радње и одуговлачење поступка, предвидео пресуду без усмене расправе, фаворизовао исправе као доказно средство које може да супституише и сведочење и вештачење,¹⁰ предвидео несуспензивно дејство жалбе зависно од вредности предмета спора, ограничио и ускратио право на ревизију, предвидео нове разлоге за понављање поступка, фаворизовао тзв. малични поступак у односу на општи парнични поступак, укинуо припремно рочиште и обавезан одговор на тужбу у многим посебним парничним поступцима, итд.

Нова законска решења представљају резултат схватања законодавца да утврђивање стварног стања ствари у спорном односу није приоритетни задатак суда у поступку, нити то представља циљ поступка. У поступку за заштиту грађанских субјективних права треба да доминирају принцип диспозиције и расправни принцип и из тог разлога суд треба, по правилу, да се задовољи формално исправном подлогом за судску одлуку. Суд има задатак да што пре реши спор који је изнет пред њега на решавање доношењем судске одлуке у свакој појединој парници, да би се смањио број обраћања Уставном суду

⁸ Детаљно о томе Г. Станковић, (2011), 12.

⁹ Чланови Радне групе за припрему радног материјала за доношење новог ЗПП-а формиране у току 2011. године из реда судија предлагали су и инсистирали да се у парничном поступку реafirмише принцип евентуалности и систем преклузија, да се ограничи право на изношење новота, да се форсира начело посредности, да се прецизно формулишу поједине дужности суда и странака у одређеним етапама поступка, да се пропишу законски рокови за предузимање судских и страначких радњи, да се чињенице које нису оспорене третирају као признате, да се омогући да се сведочење и вештачење супституишу исправама, да се уведе несуспензивно дејство жалбе у стварима мање вредности, да се уведе фиктивно достављање, да се пропише да се новчане казне замењују казнама затвора и извршавају по правилима кривичне процедуре. С друге стране, Министарство правде инсистирало је да се предвиде норме које ће дисциплиновати судије и предвидети посебне санкције због њихове неефикасности. Доминантан број представника судова у радној групи која је припремала радни материјал за доношење ЗПП-а (2011) и мали број процесуалиста резултирао је прихватањем ставова које су предлагали представници судова без обзира на доктринарну аргументацију.

¹⁰ О томе, вид. Г. Станковић, „Супституисање саслушања сведока писаном изјавом, тонским или оптичким записом“, *Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањој Луци* 34/2012, 129.

и Суду за људска права због повреде права на суђење у разумном року и да би се поспешила ажурност судова.

4. Начело ефикасности, прокламовано у одредби чл. 10 ЗПП-а (2011), формулисано је на нов начин. Законодавац се није задовољио само прокламацијом да је суд дужан да поступак спроведе ефикасно, већ је ово основно правило конкретизовао низом других одредаба. Начело ефикасности операционализовано је одредбама о законским роковима који су предвиђени за судске и страначке парничне радње, одредбама о рочишту и отказивању (одгађању) рочишта и одлагању расправе и прописивањем дужности за суд да у сарадњи са странкама одреди временски оквир за предузимање парничних радњи¹¹ у конкретној парници.¹²

Законодавац је пошао од тога да је ефикасност у поступању у интересу и странака и суда, и због тога је предвиђено ново правило о временском оквиру поступка по коме је суд дужан да у свакој правној ствари, заједно са парничним странкама, планира рад у погледу решавања спора. Законодавац је сматрао да ће се, предвиђањем временског оквира за предузимање парничних радњи, принцип суђења у разумном року потпуније остварити јер ће се поступак одвијати према заједничком плану у погледу заказивања и одржавања рочишта и прикупљања процесног материјала, те ће странке унапред моћи да рачунају на одређену динамику у поступку. Утврђивање временског оквира за предузимање парничних радњи, као једна од мера за ефикасно спровођење поступка, требало је, према очекивањима законодавца, да допринесе не само временској и садржинској концентрацији поступка и разумном планирању судског рада, већ и убрзању поступка и остварењу принципа суђења у разумном року. Пошто се временски оквир за предузимање парничних радњи у конкретној парници утврђује на предлог странака, евентуална одговорност за повреду овог принципа и једног од функционалних људских права, које гарантује и Европска

¹¹ Суд је дужан да, на предлог странака, на припремном рочишту, односно на првом расправном рочишту кад се припремно рочиште не одржава, утврди временски оквир за спровођење поступка, као и да се њега придржава. Исту дужност има и инстанциони суд уколико одржава усмену расправу. Уколико у току поступка тужба буде преиначена, суд је дужан да поново утврди нов временски оквир за предузимање парничних радњи.

¹² Институт временског оквира поступка (или договор суда и странака о плану суђења) представља институт који вуче порекло из америчке судске праксе. Да би се скратило предуго трајање судских поступака, карактеристично за период до 1980. године, странке (односно њихови заступници) су се састајале са судијом да би се договориле о плану суђења. По угледу на то поступање, овај институт је, из истих разлога, уведен и у Великој Британији.

конвенција, подељена је између суда¹³ и странака. На тај начин, законодавац је настојао да смањи број обраћања и Уставном суду и Европском суду због повреде права на суђење у разумном року, и да, истовремено, смањи број исплата на име накнаде коју држава треба да плати странкама због повреде овог функционалног људског права.

5. Поједина законска решења у ЗПП-у (2011), међутим, не само да нису убрзала, нити ће убрзати поступак и учинити га ефикасним, већ су отворила нове могућности и за изјављивање уставне жалбе и за обраћање Европском суду за људска права. Поставило се питање уставности појединих законских одредаба и Уставни суд Србије је већ био у прилици да оцени да су одређена законска решења неуставна.¹⁴ С друге стране, појединим законским решењима озбиљно су угрожени поједини фундаментални процесни принципи и функционална људска права која из њих деривирају, као што су: принцип једнакости и равноправности странака, принцип правичности, принцип изјашњавања странака, итд. Осим тога, поједина законска решења која претерано инсистирају на ефикасности, фактички фаворизују симулацију суђења и, уместо да инсистирају на законитости, правилности и правичности судске одлуке с циљем афирмације принципа законитости и владавине права, инсистирају искључиво на брзини у спровођењу поступка. Исто тако, ограничавањем права на изношење новота, системом преклузија и увођењем евентуалне максиме, нити се постиже ефикасност, нити се убрзава поступак. У првостепеном поступку, сужава се право странака на изјашњавање, непотребно гомила процесни материјал и изводе докази, с једне стране, а, с друге стране, тежиште расправљања пребацује се на другостепени суд који је приморан, посебно због забране виšekратног укидања пресуде, да отвара другостепену усмену расправу да би отклонио пропусте у првостепеном поступку.

6. Доношењем Закона о извршењу и обезбеђењу,¹⁵ извршена је реформа извршне процедуре којом је законодавац настојао да обезбеди

¹³ Пошто је суд дужан да се придржава утврђеног временског оквира за спровођење поступка у решењу којим управља парницом, непоступање судије у складу са утврђеним временским оквиром представља дисциплински прекршај (чл. 10, ст. 3). Нови ЗПП прописао је дисциплинску одговорност за судију, а сам дисциплински поступак спроводи се према одредбама Закона о судијама.

¹⁴ Уставни суд Републике Србије оценио је својом одлуком од 23. маја 2013. године (УЗ -51/2012, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 72/13) да су одредбе о адвокатском монополу у заступању, које је у законски текст, мимо предлога чланова радне групе, унело Министарство правде, и које нису биле предмет јавне расправе, и одредбе које се односе на посебан парнични поступак за заштиту колективних права и интереса, неуставне.

¹⁵ Закон о извршењу и обезбеђењу – ЗИО, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 31/11.

функционисање правне државе с обзиром на то да неефикасан поступак извршења представља проблем за остваривање права грађана и правних лица. Извршавање судских одлука, такође, представља један од кључних предуслова за остваривање права на правично суђење које је загарантовано Европском конвенцијом о људским правима. Спорим спровођењем поступка извршења нарушавају се фундаментална права странака, што доводи до великог броја не само уставних жалби, већ и до великог броја обраћања Европском суду за људска права у Стразбуру.

Законодавац је настојао да реформом извршне процедуре отклони и препреке за привлачење страних инвестиција. Сматрало се, да је Србији потребна хитна реформа поступка извршења и да је то један од предуслова да се у време глобалне економске кризе привуку стране инвестиције без којих српска економија нема шансу на светском тржишту.¹⁶ У својим јавним наступима, представници страних инвеститора често су истицали да дуго трајање поступка извршења код њих ствара лошу перцепцију о сигурности правног система Србије, да дуго трајање поступка извршења представља баријеру за страна улагања, као и да стандард сигурности за страна улагања постаје знатно виши у условима економске кризе која је захватила свет.¹⁷ И стране банке које послују на домаћем тржишту посебно су инсистирале на убрзању и краћем трајању поступка извршења.

Основни правно-политички циљеви које је законодавац имао у виду приликом законодавне реформе извршне процедуре били су ефикасност, економичност и функционалност поступка извршења, обезбеђивање транспарентности података о имовини извршног дужника да би се предупредио неуспех у извршењу и имплементација европских правних стандарда у домену извршне процедуре у складу са препорукама Савета Европе.¹⁸

7. Према одредбама ЗИО (2011), начело хитности је једно од доминантних начела извршне процедуре, јер од брзине у спровођењу извршења и остваривања правне заштите зависи не само дефинитивно

¹⁶ Вид. закључке панела „Ефикасан извршни поступак – Неопходан фактор конкурентности у условима глобалне кризе“, у организацији Економист магазина и USAID Програма за реформу стечајног и извршног поступка, www.emg.rs/data/File/Prilozi/447_dodatak_low.pdf, 12. јун 2011.

¹⁷ Медији су пренели да је на брифингу за новинаре у просторијама Немачке организације за међународну сарадњу у Београду, речено да прво што страни инвеститори гледају када дођу у неку земљу је како да наплате своје потраживање.

¹⁸ Препорука (2003)17 Комитета министара Савета Европе државама чланицама о извршењу судских пресуда, од 9. септембра 2003. године.

намирење повериоца, већ и заштита поретка и ауторитет судова као органа власти.¹⁹

Да би се ти циљеви остварили, законом је изричито прописано да је суд дужан да у поступку поступа хитно. Осим тога, извршни суд је дужан да поступак извршења и поступак обезбеђења спроведе у разумном року, што произлази из правила о сходној примени правила парничне процедуре. Законодавац се није задовољио само тиме да прокламује начело хитности као основни принцип извршног поступка, већ је овај принцип конкретизовао низом законских одредаба, тако да је читав извршни поступак нормативно конципиран на принципу ефикасности и хитности. Законодавац је предвидео могућност да започне поступак спровођења извршења и пре но што је постало правноснажно решење којим је одређено извршење или обезбеђење и да изјављени правни лек, по правилу, нема суспензивно дејство.

Поред тога, законодавац је ограничио или искључио примену појединих процесних института тако да нису дозвољени делегација надлежности, враћање у пређашње стање, одлагање извршења, док је прекид поступка потпуно искључен уколико се ради о поступку извршења ради наплате новчаног потраживања из радног односа. Да би се ефикасно спровео поступак извршења, законодавац је знатно смањио број правних лекова – предвидео је ремонстративни приговор и приговор због неправилности у поступку спровођења извршења, и искључио могућност да се изјављују ревизија и понављање поступка, као ванредни правни лекови. Начело хитности конкретизовано је и одредбама о законским роковима који су предвиђени и за страначке и за судске процесне радње. Да би се у пракси остварило пружање правне заштите у разумном року и реализовао принцип хитности у поступању, посебно су предвиђени рокови који се односе на судске извршне радње и предвиђена преклузија као последица пропуста странке да предузме поједину процесну радњу.

Ради ефикаснијег спровођења поступка извршења, извршена је и приватизација судске функције,²⁰ увођењем приватних, професионалних извршитеља којима је поверено, поред спровођења извршења, и одлучивање о одређивању извршења кад се ради о потраживању за извршене комуналне услуге.

8. Начело ефикасности, којим се остварују значајни правно-политички и правно-технички циљеви, није изричито формулисано у Зако-

¹⁹ Детаљно о овоме, вид. Г. Станковић, В. Боранијашевић, *Извршно процесно право*, Косовска Митровица 2012, 23.

²⁰ Детаљно о овоме, вид. Г. Станковић, „Приватизација судске функције“, *Правна ријеч* 32/2012, 355.

ну о ванпарничном поступку (1982),²¹ као једно од основних процесних начела, али је зато за поједине посебне ванпарничне поступке законом изричито предвиђено да су они хитни. Природа самог ванпарничног поступка и околност што се у овом поступку штите и остварују грађанска субјективна права најчешће у јавном интересу, управо налажу да начело ефикасности буде једно од основних начела на коме овај поступак треба да се заснива.²²

Из низа законских одредаба, јасно се види да, упркос томе што начело ефикасности није изричито прокламовано, оно представља једно од основних начела овог грађанског судског поступка. Тако, нпр., предвиђено је да у ванпарничном поступку поступа судија појединачно, да нема мировања поступка, да изостанак учесника са рочишта не спречава развијање поступка, предвиђен је рок у коме се може покренути поступак ради решавања претходног питања, итд. Поред тога, из правила о сходној примени правила ЗПП-а, произлази да принцип ефикасности представља један од основних процесних принципа и да је ванпарнични суд дужан да тражену правну заштиту пружи ефикасно и у разумном року. Пружањем правне заштите у разумном року ванпарнични суд треба да оконча несигурност у којој се учесник у ванпарничном поступку налази кад се одлучује о његовим правима и интересима или кад му се пружа заштитничка помоћ, и у његовом интересу, и у интересу правне сигурности.

8. Европски суд за људска права у низу својих одлука изразио је став да је за државе у којима постоји одуговлачење и предуго трајање судског поступка, које је последица понашања суда, најбоље да се на нормативном плану нормира правно средство за спречавање и заустављање повреде права на суђење у разумном року и предвиди право на накнаду као сатисфакцију због повреде до које је дошло. Национални правни системи треба да омогуће да се странке још у току поступка, док он још траје, пред националним судовима позивају на повреду права на суђење у разумном року, као и да буду предвиђени делотворни правни лекови у складу са стандардима из ЕК, који ће омогућити националним судским органима да у току поступка отклоне евентуалну повреду овог права или да изрекну одговарајуће правично обештећење уколико је поступак већ окончан.²³

²¹ Закон о ванпарничном поступку – ЗВП, *Службени гласник СР Србије*, бр. 25/82 и 48/88 и *Службени гласник Р. Србије*, бр. 46/95 – др. закон, 18/05 – др. закон и 85/12.

²² Г. Станковић, Љ. Мандић, *Ванпарнично процесно право*, Косовска Митровица 2013, 54.

²³ Г. Станковић, „Поступак за заштиту права на суђење у разумном року“, *Правни информатор* 10/2013, 10.

Законом о изменама и допунама Закона о уређењу судова Републике Србије,²⁴ предвиђено је ново правно средство за заштиту права на суђење у разумном року у судском поступку који предуго траје, право на обештећење због повреде права на суђење у разумном року и поступак за заштиту права на суђење у разумном року због одуговлачења поступка.²⁵

Усвојена законска решења, која представљају новину у правном систему Републике Србије,²⁶ у складу су са Европском конвенцијом за заштиту људских права и слобода и обавезама које имају државе – чланице Савета Европе, као и са ставовима Европског суда за људска права. Законом је предвиђен посебан ванпарнични поступак у коме се може остварити заштита права на суђење у разумном року и право на накнаду због повреде овог права. Увођењем овог поступка, странке из судског поступка који предуго траје добиле су могућност да пред националним судовима исходе и ефикасно убрзање поступка и евентуалну накнаду као сатисфакцију због повреде овог функционалног права.

9. Начело ефикасности једно је од основних начела и у стечајној процедури уређеној Законом о стечају (2009).²⁷ Оно представља израз настојања законодавца да се у општем интересу омогући намирење стечајних поверилаца и тако отклоне потенцијалне сметње у њиховом пословању, као и да се из правног промета елиминише економски неуспешан привредни субјект и новчана средства врате у производне токове.²⁸ Главни показатељи ефикасности стечајног поступка су: степен намирења, дужина трајања и трошкови стечајног поступка.²⁹

²⁴ Закон о изменама и допунама Закона о уређењу судова, *Службени гласник Р. Србије*, бр. бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – др. закон, 78/11 – др. закон и 101/11 – др. закон и 101/13.

²⁵ Детаљно о овоме, вид. Г. Станковић, (2013), 10.

²⁶ Ставови Европског суда утицали су да поједине државе, суочене са повредама права на суђење у разумном року, попут Аустрије, Шпаније, Пољске или Словачке, предвиде посебне правне лекове којима се штити право на суђење у разумном року. У складу са обавезама које проистичу из чланства у Савету Европе и Европске конвенције и праксе Европског суда, и балканске државе у окружењу отпочеле су да у свом националном правном систему предвиђају и регулишу правна средства која треба да омогуће надлежним домаћим судовима да примене стандарде чл. 13 ЕК. Република Србија је последња држава из састава некадашње Југославије која је регулисала правна средства за заштиту права на суђење у разумном року у току судског поступка.

²⁷ Закон о стечају – ЗС, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 104/09, 99/11 – др. закон и 71/12 – одлука УС.

²⁸ Детаљно о томе, вид.: Г. Станковић, Н. Петрушић, *Стечајно процесно право*, Београд 2006, 32; М. Дукић-Мијатовић, *Стечајно право*, Нови Сад 2010, 9; М. Дукић-Мијатовић, „Преглед законских процедура у поступку утврђивања потраживања

Код регулативе стечајног поступка, законодавац је принцип ефикасности нормативно конципирао већ у начелима ЗС (2009)³⁰ и потом конкретизовао низом законских одредаба и установљених механизма, те је тако предвиђена обустава поступка у случају постојања само једног повериоца, закључивање поступка у случају постојања имовине незнатне вредности, те решење да се прва скупштина поверилаца одржава најкасније на првом поверилачком рочишту, које заказује стечајни судија у року од 40 дана од дана отварања стечајног поступка и на коме се повериоци опредељују да ли ће се стечајни поступак процесуирати у правцу банкротства или реорганизације.³¹

Принцип ефикасности у ЗС (2009) нормативно је конципиран и кроз одредбе којима се одређују рокови у којима повериоци пријављују своја потраживања или овлашћени предлагачи подносе унапред припремљени план реорганизације или план реорганизације,³² али и кроз механизам решавања спорног питања путем медијације. Управо с циљем реализације начела ефикасности, законодавац је предвидео преклузивност прописаних рокова,³³ која се односи како на материјалноправне тако и на процесноправне рокове, како на судске, тако и на законске рокове.³⁴ Истеком тих рокова, губи се право на предузимање одређених процесних или правних радњи.³⁵

стечајних закона у региону“, *Право земаља у региону* (ур. В. Чоловић), Београд 2010, 389.

²⁹ М. Дукић-Мијатовић, „Предлог плана реорганизације у светлу законских процедура стечајних закона у региону“, *Право и привреда* 4-6/2011, 365.

³⁰ ЗС, чл. 5.

³¹ Закон о стечају предвиђа да скупштина поверилаца, као орган који представља оштећене субјекте, брзо и ефикасно донесе одлуку у ком ће правцу даље тећи стечајни поступак – да ли ће се он окончати банкротством стечајног дужника, или треба предузети мере ради подношења плана реорганизације. Овакво решење може битно да успори ток стечајног поступка, јер се може уочити да је и у овој фази поступка, колико год то било неопходно ради његовог убрзања, неизводљиво формирати скупштину поверилаца. У противном, могло би да дође до потпуног паралисања поступка. Уколико се гласа на основу висине пријављених потраживања, ствара се простор за манипулације сваке врсте од стране поверилаца, који тиме могу преузети примат у одлучивању постављајући произвољне захтеве.

³² О томе, детаљно вид. С. Спасић, „*Pre pack* као шанса за српску привреду“, *Право и привреда* 7-9/2010, 250.

³³ ЗС, чл. 7, ст. 2.

³⁴ Примера ради, преклузивни рокови, осим наведених, су и рок за подношење тужбе ради утврђивања оспореног потраживања, или рок за подношење предлога за наставак прекинутог поступка услед отварања поступка стечаја, а ради утврђивања оспореног потраживања, итд.

³⁵ О овоме, више вид. М. Дукић-Мијатовић, *Водич кроз стечајни поступак – Осврт на стечајно законодавство бивших југословенских република*, ауторско издање, Нови Сад 2010, 25.

Сагласно правилима и правним стандардима Европске уније, сваки судски поступак, па и стечајни поступак, мора да буде двостепен. Због тога, изричито је прописано да о жалби решава другостепени суд. Истовремено, укинута је стечајно веће, тако да стечајни судија остаје једини орган првостепеног поступка. Против закључака стечајног судије, искључен је приговор, будући да више не постоји орган који би одлучивао по том приговору. У прилог начела ефикасности поступка, прописано је да суд вишег степена доноси решење по жалби најкасније у року од 30 дана од дана пријема жалбе у суду вишег степена. Такође, у прилог начелу хитности, као и начелу ефикасности, законодавац је прописао, као и у претходном Закону о стечајном поступку, да жалба против решења не задржава извршење решења.³⁶ Сам стечајни поступак је хитан, што значи да се не може тражити прекид поступка, застој, враћање у пређашње стање, не може се изјавити ревизија, нити се може поднети предлог за понављање поступка.³⁷

У стечајном поступку доношење одлука везује се и за чињеницу да није увек могућа усмена расправа. На овај начин, врши се одступање од начела усмености, као општег правила из одредбе члана 4, став 1 ЗПП-а (2011), по коме је прописано да суд одлучује о тужбеном захтеву по правилу на основу усменог, непосредног и јавног расправљања. Закон о стечају не прописује истражно начело, односно утврђивање чињеница по службеној дужности, које се односе на спровођење стечајног поступка, а које је постојало у чл. 29, ст. 5 Закона о стечајном поступку. Због тога, ваља узети да је основно начело поступка расправно начело из одредбе чл. 7, ст. 1 ЗПП-а (2011), који одређује да су странке дужне да изнесу све чињенице на којима заснивају своје захтеве и да предложе доказе којима утврђују те чињенице.

Иако начело економичности стечајног поступка представља једно од полазишта које обезбеђује ефикасност, мора се, међутим, водити рачуна и о испуњењу осталих циљева, као што су заштита стечајног дужника, стечајне масе, као и самог друштва у коме привредни субјект – стечајни дужник егзистира.³⁸ Не би се смело допустити да због реализације начела економије стечајног поступка буде занемарено и ограничено обезбеђење правичности и поштовања законитости.³⁹

³⁶ Закон о стечајном поступку, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 84/04, 85/05.

³⁷ ЗС (2009), чл. 8.

³⁸ О томе, вид.: С. Спасић, „Стечајна маса – осврт на хармонизацију стечајног права“, *Право и привреда* 5-8/2009, 330; М. Дукић-Мијатовић, “The Legal Position of Secured Creditors in Financial Restructuring And Bankruptcy”, *Право теорија и пракса* 1/2013, 3.

³⁹ М. Дукић-Мијатовић, „Утицај немачког стечајног права на развој стечајног законодавства у Србији“, *Увод у право Немачке* (ур. В. Чоловић), Београд 2011, 515.

ЗАКЉУЧНО РАЗМАТРАЊЕ

Несумњиво је да су временска и садржинска концентрација сваког грађанског судског поступка, његово ефикасно одвијање и разумно трајање битни за остварење законите и делотворне судске заштите и реализацију принципа владавине права. Сам законодавац створио је само нормативне претпоставке за ефикасност поступка, руковођен одређеним правно-политичким разлозима. Међутим, дужност суда је да пружи закониту, правилну и праведну правну заштиту и да одреди начин и праву меру ефикасног поступања у свакој конкретној правној ствари, с обзиром на сопствену ажурност и оптерећење самог суда приликом нових предмета и бројем нерешених предмета који су у раду.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Дукић-Мијатовић, Маријана, *Стечајно право*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад 2010;
2. Дукић-Мијатовић, Маријана, „Преглед законских процедура у поступку утврђивања потраживања стечајних закона у региону“, *Право земаља у региону* (ур. В. Чоловић), Институт за упоредно право, Београд 2010;
3. Дукић-Мијатовић, Маријана, „Предлог плана реорганизације у светлу законских процедура стечајних закона у региону“, *Право и привреда* 4-6/2011;
4. Дукић-Мијатовић, Маријана, *Водич кроз стечајни поступак – Осврт на стечајно законодавство бивших југословенских република*, ауторско издање, Нови Сад 2010;
5. Дукић-Мијатовић, Маријана, “The Legal Position of Secured Creditors in Financial Restructuring And Bankruptcy”, *Право теорија и пракса* 1/2013;
6. Дукић-Мијатовић, Маријана, „Утицај немачког стечајног права на развој стечајног законодавства у Србији“, *Увод у право Немачке* (ур. В. Чоловић), Институт за упоредно право, Београд 2011;
7. Спасић, Слободан, „Стечајна маса – осврт на хармонизацију стечајног права“, *Право и привреда* 5-8/2009;
8. Спасић, Слободан, „Pre rank као шанса за српску привреду“, *Право и привреда* 7-9/2010;
9. Станковић, Гордана, *Грађанско процесно право*, прва свеска, *Парнично процесно право*, Универзитет Мегатренд, Београд 2013;
10. Станковић, Гордана, *Закон о парничном поступку, Предговор*, Службени гласник, Београд 2011;

11. Станковић, Гордана, „Супституисање саслушања сведока писаном изјавом, тонским или оптичким записом“, *Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањој Луци* 34/2012;
12. Станковић, Гордана, „Приватизација судске функције“, *Правна ријеч* 32/2012;
13. Станковић, Гордана, „Поступак за заштиту права на суђење у разумном року“, *Правни информатор* 10/2013;
14. Станковић, Гордана, Боранијашевић, Владимир, *Извршно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица 2012;
15. Станковић, Гордана, Мандић, Љубица, *Ванпарнично процесно право*, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица 2013;
16. Станковић, Гордана, Петрушић, Невена, *Стечајно процесно право*, Службени лист СЦГ, Београд 2006.

Правни прописи

1. Закон о парничном поступку, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 72/11, 49/13 – одлука УС, 74/13 – одлука УС;
2. Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу са Протоколом бр. 11, *Службени лист Србије и Црне Горе, Међународни уговори*, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 – испр., и *Службени гласник Р. Србије – Међународни уговори*, бр. 12/10;
3. Закон о ванпарничном поступку, *Службени гласник СР Србије*, бр. 25/82 и 48/88 и *Службени гласник Р. Србије*, бр. 46/95 – др. закон, 18/05 – др. закон и 85/12;
4. Закон о извршењу и обезбеђењу, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 31/11;
5. Закон о изменама и допунама Закона о уређењу судова, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – др. закон, 78/11 – др. закон и 101/11 – др. закон и 101/13;
6. Закон о стечају, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 104/09, 99/11 – др. закон и 71/12 – одлука УС;
7. Закон о стечајном поступку, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 84/04, 85/05;
8. Закључци панела „Ефикасан извршни поступак – Неопходан фактор конкурентности у условима глобалне кризе“, у организацији Еко-номист магазина и USAID Програма за реформу стечајног и извршног поступка, www.emg.rs/data/File/Prilozi/447_dodatak_low.pdf;
9. Препорука (2003) 17 Комитета министара Савета Европе државама чланицама о извршењу судских пресуда од 9. септембра 2003. године;
10. Устав Републике Србије, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 98/06.

Full Professor Gordana Stanković, LL.D.

Faculty of Law, University of Niš

Associate Professor Marijana Đukić-Mijatović, LL.D.

Faculty of Law, University Business Academy in Novi Sad

PRINCIPLE OF EFFICIENCY IN CIVIL COURT PROCEEDINGS AND THE RULE OF LAW

Summary

This document analyzes the operationalization of the normative principles of efficiency in each branch of civil court proceedings in order to perceive the way procedural systems support and promote the rule of law. In legislator's attempt to exercise the right to trial within a reasonable time, the procedural efficiency became the primary goal of the procedure. The legislator concretized his efforts to speed up the procedure on normative level as much as possible by primarily reformed fundamental procedural principles and their range. In civil proceeding, the principle of effectiveness is formulated in a new way. The legislator did not meet the provision that the court shall conduct proceedings efficiently, but concretized this basic rule by a number of other provisions. Certain statutory provisions in LCP (Law on Contested Procedure, 2011), however, not only failed to speed up the procedure and make it efficient, but have also opened new opportunities for filing a constitutional complaint to the European Court for Human Rights.

Besides, certain legal provisions are seriously threatened by certain fundamental principles of procedural and functional human rights that are derived from them. On the other hand, the basic legal and political objectives the legislator had in mind in the course of legislative procedure were effectiveness, efficiency and functionality of the enforcement process, ensuring transparency of data on debtor's assets in order to prevent a failure in the execution and implementation of European legal standards in the area of enforcement procedures and in accordance with the recommendations of the Council of Europe. In order to achieve these goals, the Law provides that the court is obliged to act with urgency in the proceeding.

In addition, the enforcement court is required to process execution and security within a reasonable period of time, which is result of the rules on appropriate application of the rules of civil procedure. The legislator did not only proclaim the principle of the enforcement procedure, but also con-

cretized series of legal provisions so that entire execution procedure is normatively conceived on the principle of efficiency and urgency. The principle of efficiency, which enables significant legal and political and legal and technical goals, not only is not explicitly formulated in the Law on Non-Contentious Proceedings (1982) as one of the fundamental principles of procedure, but some special extra-judicial proceedings are provided to be urgent. Having in mind the nature of the contentious procedure and the fact that in this case civil rights are protected and exercised in the public interest, it is required that the principle of efficiency is one of the fundamental principles this operation should be based on. For a number of legal provisions it is clear that, despite the principle of efficiency is not explicitly claimed, it represents one of the fundamental principles of civil court proceedings.

Law on Amendments to the Law on Courts of the Republic of Serbia provided a new legal instrument to protect the right to trial within a reasonable time in a procedure which lasts too long, the right to compensation for the violations of the right to trial within a reasonable time and the procedure for the protection of the right to trial within a reasonable time due to delay in the proceedings. The principle of efficiency is one of the basic principles and it is regulated by the Law on Bankruptcy (2009). It is an expression of the legislator's efforts to enable settlement of bankruptcy creditors and thus eliminate potential interference in their operations as well as to eliminate economically unsuccessful companies from legal transactions and to return financial funds into production flow. Authors noted that, during each process of reform, especially under the influence of the European Court of Human Rights, which has led to the conclusion that the efficiency of court proceedings is a prerequisite for the realization of the rule of law, the legislator tried to find a rational balance between legality and efficiency with more or less success, as well as the basic principles relating to the quality of legal protection.

Key words: *Rule of law; Legal state; Principle of effectiveness; Civil court proceedings.*