

Уставни суд у саставу: председник др Драгиша Б. Слијепчевић и судије др Оливера Вучић, др Марија Драшкић, Братислав Ђокић, Весна Илић Прелић, др Горан Илић, др Агнеш Картаг Одри, Катарина Манојловић Андрић, мр Милан Марковић, др Боса Ненадић, Милан Станић, др Драган Стојановић, мр Томислав Стојковић, Сабахудин Тахировић и Предраг Ћетковић, на основу члана 167. став 1. тачка 1. Устава Републике Србије, на седници одржаној 14. марта 2013. године, донео је

ОДЛУКУ

1. Утврђује се да одредба члана 55. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС”, број 111/09), у делу који гласи: „изјављеним пре ступања на снагу овог закона”, у време важења, није била у сагласности са Уставом и са потврђеним међународним уговором.
2. Одбија се захтев за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредаба чл. 38. и 51. и члана 55. став 1. Закона из тачке 1.
3. Одбацује се захтев за оцену међусобне сагласности одредаба члана 55. Закона из тачке 1. са „основним начелима” истог закона и тих одредаба са ставом Врховног суда Србије утврђеним на седници од 5. октобра 2005. године, као и захтев за „измену закона”.
4. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње која је предузета на основу одредаба члана 55. Закона из тачке 1.

Образложење

Уставном суду поднето је више иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 55. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС”, број 111/09). Уставни суд је поводом ових одредаба Закона закључио, на седници одржаној 24. фебруара 2010. године, да се иницијативе доставе на мишљење Народној скупштини, сагласно одредби члана 33. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС”, бр. 109/07 и 99/11).

Накнадно приспеле иницијативе којима су оспорене исте одредбе члана 55. Закона спојене су овом предмету полазећи од одредаба члана 42. ст. 1 и 2. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС”, бр. 24/08, 27/08 и 76/11) да ће, када постоји више предлога, односно иницијатива за оцену уставности истог закона или уставности и законитости другог општег акта, Уставни суд, по правилу, спојити све предлоге, односно иницијативе и по њима водити јединствен поступак и донети једну одлуку. Иницијатива којом се оспоравају одредбе чл. 38, 51. и 55. истог закона и која је првобитно припојена предмету ИУз-351/2009, такође је, на основу члана 42. став 3. Пословника о раду Уставног суда, раздвојена од тог поступка и припојена овом предмету ИУз-2/2010. Та иницијатива, као и накнадно приспеле иницијативе, нису достављане на мишљење Народној скупштини.

Оцена уставности одредби чл. 38. и 51. Закона није тражена у односу на конкретну одредбу Устава, а оцена уставности одредаба члана 55. Закона је тражена у односу на

чл. 3, 20, 21, 32, 36. и 197. Устава, као и на „доминантно право гарантовано Европском конвенцијом уз Протокол 1 и 11 те члан 6. став 1. и чл. 13, 14. и 17”. У појединим иницијативама тражена је и обустава извршења оспорене „одредбе члана 55. Закона”.

Разлози оспоравања одредбе члана 38, односно одредбе члана 51. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку, којима је измењен члан 394, односно члан 486. Закона о парничном поступку из 2004. године, којима су утврђени услови за изјављивање ревизије и према којима ревизија није дозвољена ако вредност предмета спора побијаног дела правноснажне пресуде не прелази динарску противвредност 100.000 евра на дан подношења тужбе, односно којим је прописано да ревизија у привредним споровима није дозвољена ако вредност предмета спора побијаног дела правноснажне пресуде не прелази износ од 300.000 евра у динарској противвредности, јесу следећи:

- овом одредбом стављен је ван снаге члан 394. основног Закона, а претпоставка за изјављивање ревизије неоправдано је повећана за чак 21 пут;
- укинута је могућност изјављивања ревизија у појединим врстама грађанских спорова, која је постојала по члану 394. став 4. основног Закона;
- дискриминишу се како странке у парничном поступку слабијег имовинског стања, тако и странке чија имовина има различиту вредност с обзиром на локацију где се имовина налази;
- ревизија ће бити недоступна већини грађана, а тиме и неефикасан и неделотворан правни лек, што је супротно члану 36. став 2. и члану 97. став 1. тачка 6. Устава, односно оваквим решењем ускраћено је и право на правично суђење и право на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 32. и члана 36. став 1. Устава;
- оваквом одредбом неуставно је опредељена девизна клаузула у еврима у динарској противвредности, чиме законодавац доводи у сумњу стабилност динара и крши углед земље.

Разлози оспоравања одредаба члана 55. Закона, које представљају прелазне одредбе Закона којима је одређено да ће се парнични поступци започети пре ступања на снагу овог закона окончати по одредбама овог закона, а да ће се о ревизијама изјављеним пре ступања на снагу овог закона одлучивати по правилима парничног поступка која су важила до дана ступања на снагу овог закона, јесу следећи:

- да су тиме што је чланом 38. овог закона измењен члан 394. Закона о парничном поступку прећутно укинута прелазне и завршне одредбе Закона у поступцима који нису окончани, јер су странке то право трајно изгубиле, иако су на то ванредно правно средство „рачунале”, и на основу тога поднеле и „законски економски терет у облику судске таксе”;
- да су оштећене и све странке у поступцима у којима је окончан првостепени поступак а првостепена одлука им још није достављена, јер ће се и у тим случајевима другостепени поступак проводити по одредбама оспореног Закона;

– да су оштећене и све странке у поступцима где су правноснажне одлуке достављене, али странке још нису изјавиле ревизију, иако није протекао рок за ревизију, те је спорно како ће се одредба примењивати при понављању правноснажно окончаног поступка;

– да је недопустиво ретроактивно ускраћивање стеченог права на правно средство у време покретања спора;

– да цео Закон има повратно дејство, јер се та одредба односи и на друге одредбе закона;

– да највиши суд, Врховни касациони суд, готово да неће имати прилике да одлучује у поступку ревизије, па ће „сви бити ускраћени за одлуке највишег суда које су свакако битне за праксу судова, а његово становиште и ставови управо се најбоље кристалишу у суђењу”, а да може доћи до тога да „неуставне и незаконите одлуке првостепеног и другостепеног суда доминирају над Уставом и Законом”;

– да се учесници у поступку доводе у неравноправан положај, с обзиром на то да се тужбе поднете у исто време различито третирају зависно од тога да ли су поступци окончани до ступања на снагу оспореног закона или након тога, чиме се „неједнако и процесно и материјално суди у једнаким стварима” и странке губе право на ревизију, док у споровима мале вредности „чија је граница такође енормно повећана, губе право да у жалбеном поступку оспоравају утврђено чињенично стање што је у највећем броју случаја и најважнији основ за жалбу”;

– да није омогућена једнака заштита права пред судовима свим лицима чији поступци су започети у време када је ревизија била дозвољена, јер су многе странке изгубиле право на ревизију управо из разлога што о њиховим захтевима судови нису одлучивали у разумном року, чиме је повређен не само члан 32, већ и члан 21. ст. 2. и 3. и члан 36. Устава;

– да су оспореним одредбама Закона странкама ретроактивно одузета стечена права, чиме су им повређена и основна људска права на заштиту својине, јер се ускраћује право на заштиту имовине, будући да суд не поступа по ревизијама које су уложене након 29. децембра 2009. године, иако законски рок за улагање ревизије од 30 дана није истекао;

– да одредбе члана 55. став 1. Закона доводе до ретроактивне примене закона на већ започете поступке, што је супротно члану 197. Устава.

II

Имајући у виду да су уставноправна питања која су се поставила поводом оцене уставности оспорених одредаба Закона била од ширег уставноправног значаја, Уставни суд је, након одговора Народне скупштине, као доносиоца оспореног акта, одржао консултативни састанак 3. фебруара 2012. године, сагласно одредбама члана 52. Пословника о раду Уставног суда. Позиву на консултативни састанак одазвао се доцент др Никола Бодирога, а проф. др Весна Ракић Водинелић је доставила свој писмени прилог.

III

Оцењујући основаност разлога за оспоравање одредаба Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку, а полазећи од наведених одредаба Устава Републике Србије и Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, као и садржине поднетих иницијатива, Уставни суд је 12. јула 2012. године донео Решење о покретању поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредаба чл. 38, 51. и 55. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС”, број 111/09). Ово решење достављено је Народној скупштини ради давања одговора поводом покренутог поступка и остављен је рок за давање одговора од 60 дана, али Народна скупштина овога пута није доставила одговор.

У Решењу о покретању поступка Уставни суд је оценио да се могу поставити као спорна следећа уставноправна питања:

– прво, да ли су оспорене одредбе чл. 38. и 51. Закона довеле у питање смисао и суштину овог ванредног правног средства које је установљено законом, односно да ли из члана 97. тачка 2. Устава следи овлашћење законодавног органа да уређујући остваривање и заштиту слобода и права грађана слободно и неограничено уреди систем ванредних правних средстава којима се врши контрола законитости правоснажних судских одлука, а тиме и услове за њихово изјављивање?

– друго, да ли законско уређивање дозвољености ревизије, за разлику од жалбе која је уставна категорија и која је свакоме зајемчена чланом 36. став 2. Устава, може трпети сваку врсту ограничења како у погледу врсте спора, тако и у односу на висину тужбеног захтева поводом кога се ревизија може изјавити?

– треће, да ли се повећањем цензуса за изјављивање ревизије у оспореним одредбама чл. 38. и 51. Закона дерогира Уставом утврђена улога Врховног касационог суда, будући да су знатно смањене могућности изјављивања ревизије, те да ли се на тај начин ограничава право на приступ суду, што је и елемент права на правично суђење из члана 36. Устава?

– четврто, да ли је оспореним одредбама чл. 38. и 51. Закона установљена дискриминација по основу имовног стања и локације имовине, те дерогирана права зајамчена чланом 19. и чланом 21. ст. 2. и 3. Устава, чиме је такође ускраћено и право на правично суђење и право на једнаку заштиту права и на правно средство, из члана 32. и 36. Устава?

– најзад, да ли прописивање у одредби члана 55. Закона да ће се поступци започети пре ступања на снагу овог закона окончати по одредбама овог закона, има повратно дејство и да ли су тиме повређене одредбе члана 197. Устава?

IV

У одговору Законодавног одбора Народне скупштине од 2. децембра 2010. године, поводом иницијатива којима су оспорене одредбе члана 55. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку, наводи се да оспорене одредбе Закона имају карактер прелазних одредби, које уређују окончање поступака који су били у току пре ступања на снагу измена и допуна закона, те да одредба става 1. овог члана, као правило, прописује да ће се раније започети поступци окончати у складу са одредбама

овог закона. Одредба става 2. овог члана Закона прописује изузетак, тако што ће о ревизијама изјављеним пре ступања на снагу овог закона одлучивати Врховни касациони суд, у већу састављеном од троје судија, по правилима парничног поступка која су важила до дана ступања на снагу овог закона. У одговору се, такође, наводи да се оспореним одредбама не утиче на право свакога да независан, непристрастан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, будући да је ово право из члана 32. Устава доследно спроведено кроз друге одредбе оспореног Закона.

У вези са наводима појединих иницијатора да се повећаним новчаним износима вредности предмета спора, за које је дозвољено изјављивање ревизије, крши право на једнаку заштиту права и на правно средство утврђено чланом 36. Устава, у мишљењу Народне скупштине истиче се да одредба члана 36. став 2. Устава гарантује право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о нечијем праву. Законом о парничном поступку предвиђена је жалба као редован правни лек који се може изјавити без ограничења против свих пресуда или других одлука суда којим се окончава поступак, чиме се поштује право гарантовано у члану 36. став 2. Устава. Ревизија је према Закону о парничном поступку ванредно правно средство, које се подноси против правноснажних судских одлука, у законом одређеним случајевима, што значи да је против такве одлуке већ одлучивано у другом степену по редовном правном леку, а будући да Устав гарантује само право на редовно правно средство, оспореном одредбом закона није нарушено то право. У вези са наводима из иницијатива да се оспореном одредбом Закона укида стечено право на изјављивање ревизије, наводи се да је вредност предмета спора само један од услова који је неопходан за изјављивање ревизије, а да је други неопходан услов да је одлука против које се изјављује ревизија правноснажна. Из тога се закључује да се право на изјављивање ревизије стиче тек по правноснажности одлуке, ако су испуњени други услови прописани законом, а не тренутком подношења тужбе, па сагласно томе, како се у мишљењу наводи, не стоји навод из иницијатива да је оспореном одредбом Закона повређено стечено право на подношење ревизије.

Најзад, истиче се да оспорена одредба члана 55. Закона нема повратно дејство, будући да је чланом 56. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку прописано да тај закон ступа на снагу даном објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, што значи и члан 55. Закона. Одредбама члана 55. Закона само се прописује на који начин ће се завршити започети предмети који нису окончани до ступања на снагу овог закона, при чему у Уставу не постоје ограничења на који ће се начин то питање уредити. Законодавац се определио да се сви започети предмети окончавају по одредбама новог закона, изузев када су у питању ревизије изјављене пре ступања на снагу тог закона. Стога, по мишљењу Законодавног одбора, оспорене одредбе члана 55. Закона нису несагласне ни са одредбама члана 6. став 1. и чл. 13. и 17. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

V

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Закон о парничном поступку („Службени гласник РС”, број 125/04) којим су била урађена правила поступка за пружање судске правне заштите по којима се поступа и одлучује приликом решавања грађанскоправних спорова из личних, породичних,

радних, трговачких, имовинскоправних и других грађанскоправних односа, осим спорова за које је посебним законом предвиђена друга врста поступка, и који је ступио на снагу 22. фебруара 2005. године, прописивао је у члану 394. Закона да против правноснажне пресуде донесене у другом степену, странке могу изјавити ревизију у року од 30 дана од дана достављања преписа пресуде (став 1.), да ревизија није дозвољена о имовинскоправним споровима кад се тужбени захтев односи на потраживање у новцу, на предају ствари или извршење неке друге чинидбе, ако вредност предмета спора побијеног дела правноснажне пресуде не прелази 500.000 динара (став 2.), да ревизија није дозвољена о имовинскоправним споровима кад се тужбени захтев не односи на потраживање у новцу, предају ствари или извршење неке друге чинидбе, ако вредност предмета спора не прелази 500.000 динара (став 3.), да је изузетно, и кад се ради о тужбеном захтеву из ст. 2. и 3. овог члана, ревизија увек дозвољена – 1) у парницама о праву на издржавање или о праву на укидање издржавања, 2) у споровима о праву на накнаду штете због изгубљеног издржавања услед смрти даваоца издржавања, 3) у имовинским споровима који настану из противуставних и противзаконитих појединачних аката и радњи којим се правна или физичка лица зависно од седишта, односно пребивалишта стављају у неравноправан положај на јединственом тржишту или на други начин нарушава јединство тржишта, укључујући и парнице о накнади штете, која се тим проузрокује, 4) у споровима због повреде ауторског права, заштите и употребе проналаска и техничких унапређења, узорака, модела и жигова, фирме или назива, као и у споровима из нелојалне утакмице и монополистичких понашања кад се не односе на имовинскоправни захтев (став 4.), а у члану 486. – да ревизија у привредним споровима није дозвољена ако вредност предмета спора побијаног дела правноснажне пресуде не прелази 2.500.000 динара, с тим што је ревизија у привредним споровима увек дозвољена у споровима из члана 394. став 4. тач. 3. и 4. овог закона.

Оспореним Законом о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС”, број 111/09), који је ступио на снагу даном објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, односно 29. децембра 2009. године, поред осталог: у Закону о парничном поступку („Службени гласник РС”, број 125/04) у члану 1. реч: „трговачких” замењена је речју: „привредних” (члан 1.); оспореним чланом 38. измењен је члан 394. наведеног закона, тако да гласи: „Против правноснажне пресуде донесене у другом степену, странке могу изјавити ревизију у року од 30 дана од дана достављања преписа пресуде” (став 1.). „Ревизија није дозвољена у имовинскоправним споровима кад се тужбени захтев односи на утврђење права својине на непокретностима, потраживање у новцу, предају ствари или извршење неке друге чинидбе, ако вредност предмета спора побијаног дела не прелази динарску противвредност од 100.000 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе” (став 2.). „Ревизија је увек дозвољена када је то посебним законом одређена” (став 3.); оспореним чланом 51, у члану 486. истог закона став 1. речи: „2.500.000 динара” замењене су речима: „динарску противвредност од 300.000 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе”, док је став 2. брисан; оспореним одредбама члана 55. Закона је прописано: „Поступци започети пре ступања на снагу овог закона, окончаће се по одредбама овог закона” (став 1.). „Изузетно од става 1. овог члана, о ревизијама изјављеним пре ступања на снагу овог закона одлучиваће Врховни касациони суд у већу састављеном од троје судија, по правилима парничног поступка која су важила до дана ступања на снагу овог закона” (став 2.).

Оспорени Закон је престао да важи 1. фебруара 2012. године, даном ступања на снагу новог Закона о парничном поступку („Службени гласник РС”, број 72/11).

VI

Уставом Републике Србије утврђено је: да је владавина права основна претпоставка Устава и почива на неутуђивим људским правима, да се владавина права остварује, поред осталог, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3.); да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску (члан 4. став 2); да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују, да потврђени међународни уговори морају бити у складу с Уставом; (члан 16. став 2.) да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, те да се приликом ограничења Уставом зајемчених права не сме задирати у суштину зајемченог права (члан 18. ст. 1. и 2.); да јемства неутуђивих људских и мањинских права у Уставу служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права (члан 19.); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права, да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати, да су при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права (члан 20.); да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 2. и 3.); да свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале (члан 22. став 1.); да свако има право да независан, непристрастан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, као и да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36.); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне, да се законом може ограничити начин коришћења имовине, (члан 58. ст. 1. до 3.); да Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, поступак пред судовима и другим државним органима (члан 97. тачка 2.); да је Врховни касациони суд највиши суд у Републици Србији (члан 143. став 4.); да судску одлуку може преиспитивати само надлежни суд, у законом прописаном поступку (члан 145. став 4.); да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним

међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194. став 5.); да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство, те да изузетно, само поједине одредбе закона могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона (члан 197. ст. 1. и 2.).

Чланом 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода утврђено је да свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона. Чланом 13. исте конвенције утврђено је да свако коме су повређена права и слободе предвиђене у овој конвенцији има право на делотворан правни лек пред националним властима, без обзира на то да ли су повреде извршила лица која су поступала у службеном својству. Чланом 14. Европске конвенције утврђено је да се уживање права и слобода предвиђених у овој конвенцији обезбеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, веза с неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус. Члан 1. став 1. Протокола уз Европску конвенцију утврђује да свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине, да нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права.

VII

Оцена уставности чл. 38. и 51. Закона

Изјашњавајући се о томе да ли су оспорене одредбе чл. 38. и 51. Закона довеле у питање смисао и суштину ревизије као ванредног правног лека, Уставни суд оцењује да из наведених одредаба Устава неспорно следи овлашћење законодавног органа да уређујући остваривање и заштиту слобода и права грађана, као и поступак пред судовима, а тиме и парнични поступак – односно правила поступка за пружање судске заштите по којима се поступа и одлучује приликом решавања грађанскоправних спорова из личних, породичних, радних, привредних и других грађанскоправних односа – уреди и систем правних средстава којима се врши контрола законитости судских одлука, а тиме и услове за њихово изјављивање. У парничном поступку постоје редовни и ванредни правни лекови. При томе, за разлику од жалбе која је уставна категорија и која је свакоме зајемчена чланом 36. став 2. Устава, обавеза прописивања тростепеног поступка не проистиче из Устава. Сагласно томе, законско уређивање дозвољености ревизије може трпети ограничења како у погледу врсте спора, тако и висине тужбеног захтева поводом којих се ревизија може изјавити. Слично произилази и из праксе Европског суда за људска права, који се изјашњава да ни члан 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода не приморава државе чланице да успоставе апелационе или касационе судове, а ако их ипак успоставе, онда се таквом суду мора омогућити да може да одлучи о спору који се тиче утврђивања субјективних грађанских права и дужности. Услови за подношење ревизије (*appeal on points of law*) могу, међутим, бити строжији од оних који се траже за подношење жалбе (видети одлуку *EM LINIJA D.O.O. v. Croatia*, представка број 27140/03, одлука од 22. новембра 2007. године, став В 2), односно Европски суд сматра да је легитиман циљ постигнут када се имовински цензус за обраћање Врховном суду повећа како би се избегло претерано оптерећење таквог суда случајевима мање важности (видети *Case of Brualla Gómez de la Torre v. Spain*, представка број 26737/95, пресуда од 19. децембра 1997, став 36.). Слично се тај суд изјашњавао и у неким

поступцима против Републике Србије: „Мишљење је Суда да је Врховни суд тежио легитимном циљу и да је постигнута разумна сразмера између употребљених средстава и циља коме се тежило. Посебно, примењени законски праг није представљао неоправдано мешање у право подносиоца на приступ суду. То је био легитиман и разуман процесни захтев, имајући у виду саму суштину улоге Врховног суда да се бави стварима изузетне важности.” (Видети, на пример, пресуду у предмету „Добрић против Србије”, представке бр. 2611/07 и 15276/07, пресуда од 21. јуна 2011. године, ст. 51. и 54. и пресуду у предмету „Јовановић против Србије”, представка број 32299/08, пресуда од 2. октобра 2012. године, став 48.). У истом смислу изјаснио се и Уставни суд оцењујући, додуше, одредбу Закона о парничном поступку, која је вредност предмета спора била поставила на износ од 500.000 динара, али је смисао тог образложења остао актуелан и данас: „Према ставу Суда, овакво законско ограничавање могућности приступа Врховном суду кроз утврђену минималну вредност предмета спора представља разумно ограничење прописано у складу са јавним интересом ефикасне судске заштите права и потребе да се поступак пред судовима оконча у разумном року. Осим тога, по оцени Уставног суда, Устав у члану 36. став 2. јемчи двостепеност поступка у ком се одлучује, тако да је питање ванредних правних средстава законска процесна материја, у чију целисходност Уставни суд не може улазити, сагласно члану 167. Устава.” (Видети Решење IY-28/2005 од 30. априла 2009. године).

Стога, иако су Законом о изменама и допунама Закона о парничном поступку, односно оспореним одредбама чл. 38. и 51, биле знатно смањене могућности изјављивања ревизије, Уставни суд је оценио да је правноснажност институт процесног права који је установљен у интересу правне сигурности, а да је приступ суду трећег степена резервисан само за изузетне ситуације. Отуда Уставни суд сматра да наведеним изменама и допунама Закона о парничном поступку право на изјављивање ревизије није постало недоступно, већ мање приступачно. У том смислу, одређивање висине вредности предмета спора као претпоставке за пружање ревизијске заштите и прописивање изузетка од тог правила када је то посебним законом одређено, по оцени Уставног суда, сагласно је с овлашћењима законодавца из члана 97. тачка 2. и члана 99. тачка 7. Устава.

Када је реч о праву на приступ суду, Уставни суд најпре подсећа да приступ суду никако не може значити приступ Врховном касационом суду, односно да, другим речима, право на приступ суду није апсолутно. Приступ највишој судској инстанци свуда је сужен, на различите начине. Као што то произилази из пресуде Европског суда за људска права у случају *Golder*, ограничење права на приступ суду мора бити засновано на закону, мора бити пропорционално како би се на тај начин постигло остварење легитимног циља и не сме да угрози суштину самог права о коме је реч (видети *Case of Golder v. the United Kingdom*, представка број 4451/70, пресуда од 21. фебруара 1975. године, ст. 26–36.). Примењујући овај стандард на конкретан случај оцене уставности оспорених одредаба Закона о парничном поступку, Уставни суд је закључио да је ограничење приступа Врховном касационом суду засновано на закону; да прописивање објективно високог цензуса за изјављивање ревизије није угрозило остварење легитимног циља својом непропорционалношћу, будући да је суштинска позиција Врховног касационог суда да се бави само питањима од изузетне важности, а да је ограничење установљено на предвидив и транспарентан начин из кога је свакоме могло бити јасно на који начин ће се ово ванредно правно средство употребљавати; најзад, да ограничење не угрожава суштину самог права, имајући у виду да се надлежност Врховног касационог суда могла предвидети и другим ванредним правним

средствима. Наиме, Закон о парничном поступку, чије су одредбе оспорене у овом уставносудском поступку, предвиђао је још четири ванредна правна средства, при чему су се разлози за изјављивање појединих од тих ванредних правних средстава делимично и преклапали. То су били: директна ревизија (члан 389. Закона о парничном поступку); изузетно дозвољена ревизија по одобрењу апелационог суда (члан 395. Закона о парничном поступку), захтев за заштиту законитости (члан 413. Закона о парничном поступку) и предлог за понављање поступка (члан 422. Закона о парничном поступку).

Када је реч о изузетно дозвољеној ревизији, Уставни суд је имао у виду, најпре, чињеницу да је ова ревизија доступна свакоме, односно да је управо ова ревизија начин да се дође до надлежности Врховног касационог суда, под условом да је потребно да се размотре правна питања од општег интереса, ради уједначавања судске праксе, као и када је потребно ново тумачење права. Са друге стране, Уставни суд је имао у виду и сопствену праксу, у којој је више пута изразио становиште да Закон о парничном поступку није искључивао посебну жалбу против решења којим апелациони суд утврђује да ревизија, изјављена на основу одредбе члана 395. Закона о парничном поступку ради уједначавања судске праксе, није дозвољена. Другим речима, Уставни суд се изјаснио да апелациони суд у таквој ситуацији даје само првостепену оцену о томе да ли постоји потреба да Врховни касациони суд одлучује о ревизији и признао је право подносиоцима жалби да у посебном поступку побијају решење апелационог суда (видети, уместо свих других, Решење Уж-2233/2011 од 17. марта 2011. године). При томе, треба посебно имати у виду да апелациони суд даје само прелиминарну оцену да ли сматра да треба допустити изјављивање ревизије у датој правној ствари, што значи да том оценом Врховни касациони суд није и никако не може бити везан, односно да о питању да ли ће се допустити изузетна ревизија у споровима који завређују интервенцију Врховног касационог суда, у коначном исходу, дефинитивно и у последњој инстанци одлучује управо Врховни касациони суд. Другим речима, то значи да је Врховни касациони суд увек у прилици да сам процени да ли се у конкретном случају ради о изузетно дозвољеној ревизији, односно да ли се ревизијом покрећу правна питања од општег значаја или питања која су од значаја за уједначавање судске праксе или ново тумачење права. Уставни суд, најзад, констатује да је оспореном одредбом члана 38. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку у ставу 3. члана 394. измењеног Закона уведена одредба према којој је ревизија увек дозвољена када је то посебним законом одређено (а то су ситуације које предвиђају, на пример, Закон о раду, Закон о забрани дискриминације, Породични закон итд.), што значи да је право на изјављивање ревизије било објективно проширено у односу на одредбе о ревизији у Закону о парничном поступку које су оспорене у овом уставносудском поступку.

Уставни суд је приликом заузимања оваквог става имао такође у виду и Препоруку број Р (95) 5 Комитета министара Савета Европе од 7. фебруара 1995. године о увођењу и унапређивању жалбених поступака у грађанским и привредним предметима, у којој се државама чланицама Савета Европе препоручује да приликом разматрања мера у вези трећестепених судова треба да узму у обзир да је предмет већ обрађен од стране два суда, те да жалбе трећој судској инстанци треба да буду коришћене само у случајевима који то посебно заслужују, као што су предмети у којима би се постигло ново тумачење права или који доприносе уједначеном тумачењу права или разматрању правних питања од општег интереса (члан 7 б–ц).

Уставни суд је, надаље, размотрио и аргументе који се тичу наводне неуставности оспорених одредаба Закона о парничном поступку, а засновани су на улози Врховног касационог суда у обезбеђивању једнаке примене и тумачења права. Положај Врховног касационог суда дефинисан је Уставом, али тако да Устав садржи само одредбу о томе да је Врховни касациони суд највиши суд у Републици Србији, те да му је седиште у Београду (члан 143. ст. 4. и 5.). Не постоји, другим речима, одредба Устава о улози Врховног касационог суда у обезбеђивању јединствене примене права. Са друге стране, Закон о уређењу судова („Службени гласник РС”, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – др. закон, 78/11 – др. закон и 101/11) прописује да Врховни касациони суд има надлежност у суђењу која подразумева: одлучивање о ванредним правним средствима изјављеним на одлуке судова Републике Србије и у другим стварима одређеним законом; одлучивање о сукобу надлежности између судова, ако за одлучивање није надлежан други суд, као и о преношењу надлежности судова ради лакшег вођења поступка или других важних разлога (члан 30.). Врховни касациони суд, у надлежности изван суђења, утврђује начелне правне ставове ради јединствене судске примене права; разматра примену закона и других прописа и рад судова; именује судије Уставног суда; даје мишљење о кандидату за председника Врховног касационог суда и врши друге надлежности одређене законом (члан 31.). Из цитираних законских одредаба произилази да Врховни касациони суд јесте суд који има надлежност у оквиру суђења да одлучује о ванредним правним средствима изјављеним на одлуке судова у Републици Србији, као и у другим стварима одређеним законом. При томе, надлежност Врховног касационог суда да уједначава судску праксу, односно да утврђује правне ставове ради јединствене примене права, није његова Уставом дефинисана надлежност, већ надлежност дефинисана Законом о уређењу судова. Због тога се не може прихватити став да се ревизијским цензусом Врховни касациони суд ограничава у вршењу својих Уставом дефинисаних надлежности, јер Уставом уопште нису дефинисане надлежности Врховног касационог суда. Штавише, надлежност Врховног касационог суда да утврђује правне ставове и схватања ради јединствене судске примене права јесте надлежност дефинисана Законом о уређењу судова, и то као надлежност коју Врховни касациони суд остварује изван суђења, а то значи изван поступка по правним лековима. Није, према томе, неопходно да постоји изјављен правни лек да би се Врховни касациони суд старао о јединственој примени права, јер он ту своју функцију остварује управо изван суђења, а то значи независно од тога да ли је ванредни правни лек уопште изјављен у конкретном предмету. То се првенствено односи на оне ситуације када постоји потреба да највиши суд даје своја правна тумачења о неким спорним питањима, да уједначи судску праксу, као и када се указује потреба да се пружи ново тумачење у односу на конкретну правну ствар, о којој је судска пракса застарела или непримерена. Уосталом, из пресуда Европског суда за људска права које су доношене у односу на Србију произилази да је повреда права на правично суђење била утврђивана као резултат противречне судске праксе унутар истог суда. Та противречна судска пракса, а тиме и повреда права на правично суђење, није настала као последица немогућности странака да стигну пред тадашњи Врховни суд Србије, већ због некоришћења иначе постојећих инструмената за уједначавање судске примене права (као што је, на пример, поступак за решавање спорног правног питања из члана 176. Закона о парничном поступку, који се примењује док је првостепени поступак још увек у току) од стране највишег суда. Другим речима, пресуде Европског суда за људска права показују да је повреда права на правично суђење дошла као резултат погрешног одбијања Врховног суда Србије да реагује по захтеву за решавање спорног правног питања који је поднео првостепени суд, неприхватљивим позивањем на то да су у појединим предметима већ донете одлуке. (Видети, на пример, пресуду

„Винчић и други против Србије”, представке број 44698/06 и други, пресуда од 1. децембра 2009. године, ст. 17, 39. и 50.). Из тога јасно следи да инструменти за уједначавање судске примене права, попут поступка за решавање спорног правног питања, постоје, али их Врховни суд није увек користио када је то требало да чини.

Уставни суд је, потом, истражио и наводе да су изменом цензуса поводом ревизије иницијатори изгубили право на ревизију коју су стекли у тренутку подношења тужбе тако што су сами дефинисали вредност спора, као и да им је у складу са тим обрачуната висока судска такса. Поводом тога, Уставни суд констатује да се право на изјављивање ревизије не стиче тренутком подношења тужбе, како се погрешно тумаче одредбе Закона о парничном поступку, већ се право на ревизију стиче тренутком доношења правноснажне другостепене пресуде. Из тога следи да се доступност ревизије као ванредног правног лека не може оцењивати у односу на вредност предмета спора коју су одредиле саме странке у време подношења тужбе, односно која је, уз примену принципа контрадикторности, промењена до закључења главне расправе. Стога, Уставни суд оцењује да, иако је висина цензуса за изјављивање ревизије очигледно била непримерена животном стандарду већине грађана и економским приликама у Републици Србији, та околност, сама по себи, није могла бити од утицаја на оцену уставности оспорених одредаба чл. 38. и 51. Закона о парничном поступку.

У односу на постављено спорно питање о томе да ли је оспореним одредбама чл. 38. и 51. Закона установљена дискриминација по основу имовног стања и локације имовине, те дерогирана права зајемчена чланом 19. и чланом 21. ст. 2. и 3. Устава, чиме је такође ускраћено и право на правично суђење и прво на једнаку заштиту права и на правно средство, из члана 32. и 36. Устава, Уставни суд је оценио да се у овом случају не ради ни о каквој врсти дискриминације по основу имовинског стања. Наиме, чињеница да непокретности по природи ствари имају различиту вредност, између осталог, и у зависности од тога на којој се локацији налазе, значи да се њихови власници не налазе у аналогним ситуацијама, због чега недостаје прва претпоставка за примену теста дискриминације. Другим речима, различит третман подносилаца ревизије, у зависности од тога да ли непокретност на којој имају право својине достиже или не достиже вредност за ревизију, није последица бољег третмана у праву неких лица у односу на лице које сматра да је жртва дискриминације, већ је последица објективно различитог положаја лица чије се позиције упоређују.

Најзад, Уставни суд преузео је задатак да утврди и како се цензус за ревизију одређује у упоредном праву европских држава, а нарочито држава у региону. Ова анализа показала је да износи варирају у распону од 5.000 евра (на пример, у Црној Гори) до 30.000 евра (на пример, у Хрватској) за општи парнични поступак, односно од 16.000 евра (на пример, у Македонији) до 80.000 евра (на пример, у Хрватској) када је реч о привредним споровима. У аустријском праву прописани цензус за ревизију износи 5.000 евра, а у немачком праву 20.000 евра, али је у обема овим државама ревизија редовни, а не ванредни правни лек. Из овог прегледа, дакле, произилази да се у погледу имовинског цензуса за изјављивање ревизије не може ништа посебно закључити из упоредног права, односно да нема сагласности међу државама које су регулисале ово питање у погледу законског уређивања дозвољености ревизије те да не постоји јединствени став у Европи који би могао бити релевантан и за законодавство Републике Србије.

Следом свега наведеног, Уставни суд је закључио да на основу одредбе члана 53. став 4. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС”, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), одбије као неоснован захтев за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором из иницијативе поводом које је донето решење о покретању поступка у односу на оспорене одредбе чл. 38. и 51. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку, одлучујући као у тачки 2. изреке.

VIII

Оцена уставности члана 55. Закона

Поводом одредаба члана 55. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 55. став 1. Закона, којом је било прописано да ће се поступци започети пре ступања на снагу овог закона окончати по одредбама овог закона, није имала повратно дејство, јер је том одредбом, као прелазном, било прописано поступање по новом закону у поступцима који су у току, независно од тога да ли је поступак покренут пре или након измене закона, или је поступак настављен након укидања првостепене одлуке, те да тиме нису повређене одредбе члана 197. Устава.

Наиме, Уставни суд констатује да примена новог закона на поступке који су у току представља тренутно дејство закона, док би повратно дејство и ретроактивност значиле примену нове правне норме на окончане правне ситуације. Стога је Уставни суд оценио да је ствар законодавца како ће уредити спровођење неокончаних поступака и да ли ће прописати да се ти поступци заврше по правилима поступка по којем су и почели или по новим правилима. Према преовлађујућем ставу правне теорије, за примену новог или старог закона меродавно је време доношења одлуке; напротив, по досадашњој законодавној пракси, то је било најчешће време подношења тужбе суду. Међутим, за шта ће се законодавац определити приликом уређивања прелазног режима и поступања у неокончаним поступцима, ствар је законодавца и његове оцене целисходности, што не може бити предмет оцене Уставног суда у смислу члана 167. Устава. Европски суд за људска права изјаснио се такође да тренутна примена прелазних одредби закона јесте допуштена као општи принцип, уколико супротно није изричито прописано (видети *Case of Brualla Gómez de la Torre v. Spain*, представка број 26737/95, пресуда од 19. децембра 1997. године, став 35.).

Из свега наведеног, по оцени Суда, произлази да треба, на основу одредбе члана 53. став 4. Закона о Уставном суду, одбити као неоснован захтев за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором из иницијативе поводом које је донето решење о покретању поступка, а у односу на оспорене одредбе члана 55. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку, па је одлучено као у тачки 2. изреке.

Међутим, у погледу уставности става 2. члана 55. Закона којим је било прописано да ће о ревизијама изјављеним пре ступања на снагу овог закона одлучивати Врховни касациони суд у већу састављеном од троје судија, по правилима парничног поступка која су важила до дана ступања на снагу овог закона, Уставни суд је оценио да из ове одредбе Закона произлази да је законодавац прекршио уставну забрану повратног дејства закона из члана 197. Устава. Наиме, на странке које нису изјавиле ревизију до 29. децембра 2009. године, односно до ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку, а оспорена другостепена пресуда је донета до тог

датума, примењују се одредбе новог Закона којим је вредност за ревизију била вишеструко увећана, што је довело до недозвољеног дејства новог Закона и на односе који су већ били окончани у том тренутку. Такође, оспорена одредба члана 55. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку ставила је у неравноправну позицију једну групу лица у односу на све друге учеснике у поступцима по ревизији, у односу на које је донета другостепена пресуда до овог датума која им је и достављена. Уставни суд понавља, као што је то већ више пута рекао у овој одлуци, да се право на изјављивање ревизије стиче даном доношења другостепене пресуде, па је у складу са начелом забране дискриминације, које гарантује члан 21. Устава, само такво законско уређење прелазног режима изјављивања ревизије, које би све учеснике у поступку ставило у једнаку правну ситуацију у односу на правноснажне пресуде које су донете до 29. децембра 2009. године, а независно од тога када су им оспорене пресуде и уручене.

Стога је Уставни суд оценио да из наведених разлога оспорена одредба члана 55. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку, у делу који гласи: „изјављеним пре ступања на снагу овог закона”, у време важења није била у сагласности са Уставом и са потврђеним међународним уговором, па је, у складу са одредбом члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 1. изреке.

IX

Имајући у виду да Уставни суд, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да оцењује оправданост и целисходност појединих законских решења, нити међусобну сагласност одредаба истог закона, као што није надлежан да оцењује ни сагласност тих одредаба са ставовима Врховног суда Србије, нити предлаже „измену закона”, то је Суд, на основу члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, решио као у тачки 3. изреке.

Захтев за доношење привремене мере којом би се обуставило извршење одредаба оспореног Закона Суд је, сагласно члану 56. став 3. Закона о Уставном суду, одбацио, јер је донео коначну одлуку, те је одлучио као у тачки 4. изреке.

Полазећи од изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тач. 1) и 15), члана 46. тачка 3) и члана 47. тачка 1) Закона о Уставном суду, као и одредаба члана 84. Пословника о раду Уставног суда, донео Одлуку као у изреци.

Број IУз-2/2010

Председник Уставног суда,

др Драгиша Б. Слијепчевић, с.р

ЗАЈЕДНИЧКО ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

у односу на Одлуку Уставног суда број IУз-2/2010 од 14. марта 2013. године

Уставни суд је на седници од 14. марта 2013. године, већином гласова, донео Одлуку IУз-2/2010 (у даљем тексту: Одлука), којом је: утврдио да одредба члана 55. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС”, број 111/09), у делу који гласи: „изјављеним пре ступања на снагу овог закона”, у време

важења, није била у сагласности са Уставом и са потврђеним међународним уговором” (тачка 1. изреке); одбио захтев за утврђење неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредаба чл. 38. и 51. и члана 55. став 1. Закона из тачке 1. (тачка 2. изреке); одбацио захтев за оцену међусобне сагласности одредаба члана 55. Закона из тачке 1. са „основним начелима” истог закона и тих одредаба са ставом Врховног суда Србије утврђеним на седници од 5. октобра 2005. године, као и захтев за „измену закона” (тачка 3. изреке); одбацио захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње која је предузета на основу одредаба члана 55. Закона из тачке 1. (тачка 4. изреке). Иако смо гласале против Одлуке у целини, у овом издвојеном мишљењу навешћемо разлоге због којих се нисмо сагласиле са тим да Уставни суд одбије захтев за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредаба чл. 38. и 51. оспореног Закона, којима је повећан цензус за изјављивање ревизије у парничном поступку.

Одредбама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС”, број 125/04) уређена су правила поступка за пружање судске правне заштите по којима се поступа и одлучује приликом решавања грађанскоправних спорова из личних, породичних, радних, трговачких, имовинскоправних и других грађанскоправних односа, осим спорова за које је посебним законом предвиђена друга врста поступка (члан 1.). Окосницу одлучивања у парничном поступку одувек су чинили имовинскоправни спорови у којима се одлучује о тужбеним захтевима који се односе на: утврђење права својине и других стварних права на непокретностима, утврђење ништавости, поништај или раскид уговора који имају за предмет непокретности, закупне односе на стану у приватној или државној својини, предају непокретних или покретних ствари, извршење неке друге чинидбе, новчана потраживања на име накнаде штете, стицање без основа итд. Против одлуке донете у парничном поступку странке имају право на жалбу и на ванредне правне лекове прописане Законом.

Ревизија је ванредни правни лек којим парничне странке могу оспоравати пресуде другостепених судова донете поводом жалби против пресуда првостепених судова, као и решења другостепених судова којима је поступак правоснажно завршен. До 1977. године ревизија је била редовни правни лек, а од тада постаје најзначајнији ванредни правни лек у парничном поступку. Ради се, дакле, о устаљеном законском институту нашег правног поретка о коме је увек одлучивао највиши суд у Републици Србији – најпре Врховни суд Србије, а од 1. јануара 2010. године Врховни касациони суд.

Законске претпоставке за подношење ревизије у грађанскоправним споровима су од 1977. године до данас мењане више пута. Заједничко за ове измене је све веће ограничавање права на изјављивање ревизије, које се огледа у сужавању разлога за ревизију, повећању ревизијске суме (цензуса) у имовинскоправним споровима и смањивању броја спорова у којима је ревизија увек дозвољена без обзира на вредност предмета спора. Уколико се посматрају само измене ревизијског цензуса у имовинскоправним споровима у општем парничном поступку у периоду од 1998. до 2009. године, може се констатовати: да је према Закону о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени лист СРЈ”, број 12/98) ревизијска сума морала да пређе износ од 15.000 динара, а према Закону о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени лист СРЈ”, број 3/02) износ од 300.000 динара; да је Законом о парничном поступку („Службени гласник РС”, број 125/04) тај износ повећан на 500.000 динара, а оспореном одредбом члана 38. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС”, број 111/09 – у

даљем тексту: Закон) прописан је износ од 100.000 евра у динарској противвредности. Оспореним чланом 51. Закона ревизијски цензус је у привредним споровима са 2.500.000 динара повећан на износ од 300.000 евра у динарској противвредности. За непуних пет година ревизијски цензус у општем парничном поступку повећан је двадесетоструко, а у привредним споровима за дванаест пута. У државама у региону, како се то у Одлуци наводи, цензус за ревизију варира од 5.000 евра у Црној Гори до 30.000 евра у Хрватској, док у Аустрији износи 5.000 евра, а у Немачкој 20.000 евра. За разлику од судија Уставног суда које су гласале за Одлуку и из ових показатеља нису могли „ништа посебно закључити”, ми смо закључиле да је ревизијски цензус у Републици Србији у кратком временском периоду битно повећан и да је вишеструко већи него у економски јачим и богатијим земљама у региону, али и у земљама чланицама Европске уније Аустрији и Немачкој, што, по нашем мишљењу, само по себи, отвара и бројна уставноправна питања, посебно имајући у виду да се Република Србија у члану 1. Устава дефинише као држава заснована на владавини права и социјалној правди.

Неспорно је да право на правно средство из члана 36. став 2. Устава, пре свега, гарантује двостепеност у одлучивању о правима и обавезама кроз право на жалбу, док су ванредна правна средства у домену законодавне политике. Приступ парничних странака највишој судској инстанци је свуда ограничен, па је такав случај и у Републици Србији. Нема сумње да законско уређивање дозвољености ревизије може трпети ограничења – како у погледу разлога за њено изјављивање, тако и у погледу врсте спора, као и висине тужбеног захтева поводом кога се ревизија може изјавити. Међутим, никако се не можемо сагласити са ставовима изнетим у Одлуци „да је приступ суду трећег степена резервисан само за изузетне ситуације”, да оспореним изменама и допунама Закона „право на изјављивање ревизије није постало недоступно, већ мање приступачно” и да је то „сагласно са овлашћењима законодавца из члана 97. тачка 2. и члана 99. тачка 7. Устава”.

Наведени ставови изложени су у Одлуци након интерпретирања ставова из четири пресуде Европског суда за људска права и једне одлуке Уставног суда. У наведеним пресудама Европски суд се изјаснио да услови за подношење ревизије могу бити строжији од оних који се траже за подношење жалбе, да је легитимни циљ постигнут када се имовински цензус повећа како би се избегло претерано оптерећење највишег суда случајевима мање важности, те да Врховни суд треба да се бави стварима изузетне важности. Сви ови ставови Европског суда, по нашем мишљењу, не могу да буду тумачени тако како је то у Одлуци учињено – да је приступ суду трећег степена резервисан само за изузетне ситуације. Наиме, није спорно да ревизијски суд не треба да се бави случајевима мање важности, али се случајеви веће или изузетне важности не могу поистоветити са поступањем суда трећег степена само у изузетним ситуацијама. Имовински спорови од егзистенцијалног значаја за странке, као што нпр. могу бити спорови о праву својине или другим стварним правима на зградама, пословним просторијама, становима или грађевинском земљишту, спорови за иселење из стана, спорови за извршење трговинских уговора велике вредности који могу довести до стечаја привредног друштва и сл., несумњиво представљају спорове од велике, па и изузетне важности за правне субјекте, иако можда нису настали у изузетним ситуацијама. Али, чак и када су у питању спорови велике, односно изузетне важности, оспореним одредбама чл. 38. и 51. Закона ревизија није допуштена ако у имовинским споровима у општем парничном поступку вредност предмета спора не прелази износ од 100.000 евра, а у привредним споровима износ од 300.000 евра. При томе, треба имати у

виду да се ревизијски цензус не односи на укупну вредност предмета спора, него само на побијани део другостепене пресуде. И поред наведеног, већина судија је закључила да право на изјављивање ревизије није постало недоступно, већ мање приступачно. Питамо се коме је то право приступачно у земљи у којој је око 30% радно способног становништва без запослења, у којој је просечна плата запослених око 400 евра месечно и у којој већина грађана у току целог радног века не може да заради износ који представља ревизијски цензус. Такође се поставља питање и која имовинска добра могу уживати заштиту у ревизијском поступку ако цена станова површине 60 m² у већини места у Србији не прелази износ од 50.000 евра, а правична накнада за ар пољопривредног земљишта која се исплаћује власницима у поступку експропријације најчешће представља динарску противвредност од 100 евра. С обзиром на висину спорних ревизијских цензуса, сам по себи, намеће се одговор да је приступ суду највишег степена постало право и привилегија богатих, односно сликовито речено речником Одлуке – само оних изузетних. Следом наведеног, сматрамо да се за право на изјављивање ревизије прописано оспореним одредбама чл. 38. и 51. Закона никако не може рећи да је мање приступачно него раније, већ да је приступачно малом броју грађана и привредних субјеката, а да је за већину у потпуности неприступачно. Тржишне вредности стварних права на непокретностима у Србији, а то је ноторно, не зависе само од површине, квалитета градње и опремљености, него у највећој мери од места у коме се налазе, тако да непокретности истих карактеристика у Београду и Сурдулици или Зајечару могу имати вишеструко различиту тржишну вредност. Чак ни право својине на згради или стану површине 100 m² у Београду неће увек уживати правну заштиту пред судом трећег степена у зависности од тога на којој се ближеј локацији налази, а камоли у неком мањем граду или селу у Србији. Зато се у потпуности слажемо са проф. др Весном Ракић Водинелић која је у писаном мишљењу, боље рећи, свестраној анализи института ревизије за Консултативни састанак у Уставном суду поводом спорних уставноправних питања у овом предмету, поред осталог, навела: „У томе је опасност превисоко постављене ревизијске суме, о којој законодавац није водио рачуна, чиме је озбиљно довео у питање не само апстрактну правну једнакост, већ и право сваког на једнаку правну заштиту без дискриминације из члана 21. ст. 1. и 2. Устава. Уједно, тиме се доводи у питање право на једнакост правне заштите пред судовима из члана 36. став 1. Устава. Мора се имати у виду и то да тржишна вредност није исто што и егзистенцијална вредност одређеног субјективног права, поготово када је реч о стварном праву на непокретностима. Ризик превисоке ревизијске суме није само правна несигурност, већ и правна неједнакост узрокована личним својствима, као што је место пребивалишта и имовинско стање. А, таква је забрањена чланом 21. став 3. Устава.”

У вези са изложеним, споран је и закључак из Одлуке да је пружање ревизијске заштите оспореним Законом уређено сагласно законским овлашћењима законодавца из члана 97. тачка 2. Устава. Морамо да истакнемо да овлашћења законодавца да, на основу члана 97. Устава, законом уређује одређене области и односе нису неограничена и безобална. У противном, свако законско решење (па и неуставно) би се могло правдати одређеном законодавном политиком или целисходношћу у чију се оцену Уставни суд не може упуштати. Међутим, законодавна политика је омеђена самим Уставом, и то, пре свега, његовим основним начелима и гаранцијама људских и мањинских права и слобода. Једно од основних начела у области људских и мањинских права и слобода утврђено је чланом 20. Устава и односи се на ограничења људских и мањинских права. Према члану 20. став 1. Устава, људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав

допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права. Да би ограничење путем ревизијске суме било уставно, сви цитирани услови морају бити испуњени кумулативно.

Уставни суд је у свом Решењу IY-28/2005 од 30. априла 2009. године, навео следеће: „Према ставу Суда, овакво законско ограничење могућности приступа Врховном суду кроз утврђену минималну вредност предмета спора представља разумно ограничење прописано у складу са јавним интересом ефикасне судске заштите права и потребе да се поступак пред судовима оконча у разумном року”. Уставни суд је овакав став заузео када је оцењивао одредбу Закона о парничном поступку којом је ревизијска сума била прописана у износу од 500.000 динара. Исту ревизијску суму имао је у виду и Европски суд за људска права када се у предмету „Добрић против Србије” изјаснио да је „то био легитиман и разуман процесни захтев, имајући у виду саму суштину улоге Врховног суда да се бави стварима изузетне важности”. Међутим, никако не можемо да се сложимо са тим да је било легитимно да се након мање од пет година ревизијска сума двадесетоструко повећа у општем парничном поступку, а за дванаест пута у привредним споровима. Надлежност Врховног касационог суда да се стара о јединственој примени права и његова суштинска позиција највишег суда који се бави питањима од изузетне важности не разликује се од надлежности и позиције коју је имао Врховни суд Србије до 31. децембра 2009. године. У периоду од 2004. до 2009. године нису се променили ни број ванредних правних средстава, нити разлози за њихово изјављивање. Једино што се у међувремену променило је економска моћ грађана која се није повећала већ смањила, што додатно указује на недостатак објективног разлога за енормно повећање ревизијске суме. Стога сматрамо да није постојао легитимни циљ којим се може правдати овакво, по нашем мишљењу, непропорционално и неразумно ограничење права на изјављивање ревизије.

У Одлуци постоји покушај да се прописано ограничење права на ревизију правда постојањем других ванредних правних средстава која су у надлежности Врховног касационог суда и чијом применом се, по мишљењу већине судија, остварује његова улога, а посебно постојањем тзв. изузетно дозвољене ревизије. Када је у питању изузетно дозвољена ревизија предвиђена чланом 395. Закона о парничном поступку, морамо да истакнемо да она није „доступна свакоме”, како се у Одлуци наводи. За разлику од ревизије прописане оспореним чл. 38. и 51. Закона која представља овлашћење странака, ревизија прописана чланом 395. Закона о парничном поступку не представља овлашћење странке, већ дискреционо право суда и због тога се у теорији најчешће назива „ревизија по допуштењу”. Оцену о допуштености даје Апелациони суд, с тим што Врховни касациони суд том оценом није везан, него сам процењује да ли је потребно да се по поднетој ревизији размотре правна питања од општег интереса, уједначи судска пракса или да ново тумачење права. Имајући у виду бројне уставне жалбе којима су пред Уставним судом оспорене одлуке Врховног касационог суда донете по тзв. изузетно дозвољеној ревизији, слободне смо да закључимо да до сада ово правно средство није испунило свој законом утврђени циљ, нити може бити оправдање за ограничење ревизије у њеном традиционалном значењу и функцији. Директна ревизија прописана чланом 389. Закона о парничном поступку, пак, представља жалбу изјављену Врховном касационом суду против пресуде донете у првом степену против које је иначе дозвољена ревизија. Захтев за заштиту законитости се, према члану 417. Закона о парничном поступку, може подићи само због једне битне повреде одредаба парничног поступка, и то оне прописане чланом 361. став 2. тачка 5. истог закона, што

је један од основних разлога да се, и према ставу Уставног суда и према ставу Европског суда за људска права, сматра неделотворним и неефикасним правним средством. Најзад, предлог за понављање поступка се, у складу са чланом 425. став 1. Закона о парничном поступку, увек подноси суду који је донео одлуку у првом степену, те се не може сматрати ванредним правним леком којим се остварује улога Врховног касационог суда. На основу изложеног, за нас је неприхватљив закључак већине судија изражен у Одлуци „да ограничење не угрожава суштину самог права, имајући у виду да се надлежност Врховног касационог суда могла предвидети и другим ванредним правним средствима”.

Сматрамо да у овом уставносудском спору остаје основно питање да ли је ревизија против пресуде, под условима прописаним оспореним одредбама чл. 38. и 51. Закона, ефикасно правно средство за обезбеђење оне улоге коју има Врховни касациони суд, а коју немају нижестепени судови – обезбеђење јединствене примене и тумачење права на целој територији Републике Србије. Морамо да закључимо да није, јер Врховни касациони суд објективно може обављати ову своју улогу у малом броју правних ствари у којима се, по правилу, не постављају питања која су од суштинског и егзистенцијалног значаја за већину грађана и привредних субјеката. На посебан значај ревизије, и то у време када је она била редовни правни лек, указивао је још проф. др Боровоје Познић, који је истицао следеће: „Значај овог правног лека лежи у томе што он представља средство за обједињавање судске праксе. Заузимајући поводом ревизије став по једном правном питању врховни суд, као суд трећег степена, утиче фактичким ауторитетом своје одлуке на ниже судове, тако да они тај став редовно прихватају. Да би он тај свој задатак успешно остварио, потребно је да често долази у прилику да своје схватање изрази. Ревизија, као правни лек који стоји на располагању странци, представља најпогоднији пут којим се правна питања износе пред врховне судове”.¹

Неуједначена судска пракса на територији целе државе представља ризик за уставну гаранцију права на правну сигурност правних субјеката, што, по мишљењу проф. др Весне Ракић Водинелић, са којим се у потпуности слажемо, доводи у питање одредбу члана 20. став 2. Устава. У свом консултативном мишљењу она наводи следеће: „Начело правне сигурности би се могло

¹ Види: др Боровоје Познић, Грађанскопроцесно право, 1976, Београд, стр.323.

дефинисати као право сваког да не буде неуставно и незаконито стављен у неповољнији материјални и процесни положај, после правоснажно окончаног поступка пред правосудним органима. Овај принцип није на општи начин уређен Уставом. Може се рећи да он заправо представља скуп начела која за основу имају принципе правне једнакости, јединства правног подручја и законитости. Основ овог начела лежи у принципу владавине права (члан 3. Устава). Битно је нагласити да сваки судски поступак може за последицу имати стављање странке у неповољнију материјалноправну и процесноправну ситуацију у односу на ону која је претходила судском поступку. Али, такав њен положај не сме бити последица незаконитог рада надлежног суда. Ако ВКС не може ефикасно да утиче на правну сигурност контролом законитости рада нижих судских инстанци, терет постизања правне сигурности биће пребачен искључиво на Уставни суд.”

По нашем мишљењу, повећањем цензуса за изјављивање ревизије оспореним одредбама чл. 38. и 51. Закона дерогирана је Уставом и законом утврђена улога Врховног касационог суда, а то је у овом случају утицало и на уставни положај Уставног суда. Наиме, Уставом није изричито утврђена надлежност Врховног касационог суда јер то и није уставна материја, али је чланом 143. став 4. Устава одређено да је Врховни касациони суд највиши суд у Републици Србији, из чега произлази да је тај суд првенствено позван да се стара о једнакој заштити права пред судовима које се јемчи одредбама члана 21. ст. 1. и 2. и члана 36. став 1. Устава. Одредбама Закона о уређењу судова („Службени гласник РС”, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11 и 101/11) прописано је да Врховни касациони суд одлучује о ванредним правним средствима изјављеним на одлуке судова Републике Србије и у другим стварима одређеним законом (члан 30.), као и да утврђује начелне правне ставове ради јединствене судске примене права (члан 31.).

Важно је истаћи да се након ступања на снагу оспорених одредаба чл. 38. и 51. Закона, којима се могућност за изјављивање ревизије битно смањила, у великој мери повећао број уставних жалби против другостепених судских одлука, а посебно број жалби којима се указује на повреду права на правну сигурност као гаранције права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, као и на повреду права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава. Подаци из Прегледа рада Уставног суда нас упозоравају да је у 2009. години у овом суду примљено 2843 уставне жалбе, у 2010. години 5555, у 2011. години 6928, а у 2012. години 10069 уставних жалби. У току 2012. године за 10 пута је повећан број одлука којима је утврђена повреда права на правично суђење (1451) у односу на 2011. годину. Посебно је карактеристично да је у 2012. години изразито повећан (за 204 пута) број одлука којима је утврђена повреда права на једнаку заштиту права (1024). Ови подаци несумњиво указују на то да се услед немогућности приступа Врховном касационом суду странке обраћају уставном жалбом Уставном суду, очекујући да овај суд осигура јединствену примену закона и равноправност грађана, а што је основна улога Врховног касационог суда, коју он очигледно није у могућности да оствари, између осталог, и због ограничења права на изјављивање ревизије. Тиме се, нема спора, поткопава поверење јавности у редовно судство, јер највиши суд није у прилици да обезбеди правну сигурност кроз једнаку заштиту права физичких и правних лица која се налазе у истој или битно сличној чињеничној и правној ситуацији у оним случајевима у којима су нижестепени судови донели различите одлуке и изразили противречне правне ставове. То истовремено доводи до затрпавања Уставног суда уставним жалбама, које га, са једне стране, претварају у својеврстан ревизијски суд, а које му, са друге стране, онемогућавају да у пуном капацитету остварује своје уставне надлежности.

И, да закључимо. Ревизија прописана оспореним одредбама чл. 38. и 51. Закона, по нашем мишљењу, не може се сматрати ефикасним правним средством. Нелегитимно и непропорционално ограничење овог правног средства има читав низ последица које се првенствено огледају у неједнакој законској заштити права правних субјеката пред судовима, а као крајњу консеквенцу има поремећај уставних надлежности између Уставног суда и Врховног касационог суда, јер законски оквир одређен оспореним одредбама не омогућава највишем суду да осигурава јединствену примену закона и једнаку заштиту права правних субјеката пред редовним судовима на целој територији Републике Србије, у складу са својом основном надлежношћу, већ је тај задатак, противно Уставу, пренет на Уставни суд, чиме се ремете његов уставни положај и улога.²

2 У основи то је био и главни разлог због кога је Уставни суд Хрватске својом Одлуком УИ/1569/2004 својевремено укинуо одредбу Закона о парничном поступку којом је било прописано да странке могу поднети ревизију против другостепене пресуде ако вредност предмета спора побијаног дела пресуде прелази 100.000,00 куна (око 35.000 евра).

Судије Уставног суда,

Катарина Манојловић Андрић, с.р.

др Боса Ненадић, с.р.