

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 7

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

BEOGRAD, 2017

Lektor i korektor

Irena Popović

Tehnički urednik

Zoran Grac

Priprema

Dosije studio, Beograd

Štampa

JP Službeni glasnik

ISBN 978-86-7630-689-3

Tiraž

100

Adresa redakcije

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 7 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet Univerziteta, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2017 (Beograd : Glasnik). – 775 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 100. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-689-3

1. Лилић, Стеван [уредник], 1948–

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 254213388

JAVNI TUŽILAC U PARNIČNOM POSTUPKU – SRPSKO ZAKONODAVSTVO I STAVOVI EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Apstrakt

Snažnija ovlašćenja javnog tužioca u parničnom postupku uglavnom su se vezivala za zemlje socijalističkog društvenog uređenja. Ulaskom ovih zemalja u proces tranzicije uloga javnog tužioca u parničnom postupku je postepeno slabila. Ovaj trend nije mimošao ni Srbiju. Javni tužilac se u srpskom parničnom postupku može javiti kao stranka, kao umešač u javnom interesu u parničnom postupku između drugih stranaka i kao podnosilac zahteva za preispitivanje pravnosnažne sudske presude. Pravo javnog tužioca da podnese tužbu i da tako pokrene parnični postupak jeste ovlašćenje koje najčešće proizilazi iz posebnog zakona. Isto važi i za njegovo učešće u parničnom postupku kao umešača u javnom interesu. Međutim, ovlašćenje javnog tužioca da podnese zahtev za preispitivanje pravnosnažne sudske presude u parničnom postupku koji je vođen između druge dve parnične stranke dovodi u pitanje osnovne principe vladavine prava. Pravo javnog tužioca da pobija pravnosnažnu sudsku odluku je tokom godina ograničavano i očekivalo se da će ovaj vanredni pravni lek biti ukinut donošenjem novog Zakona o parničnom postupku 2011. godine. Međutim, to ne da se nije desilo, nego je prostor za korišćenje ovog vanrednog pravnog leka čak i proširen. U tekstu ćemo analizirati usklađenost tih zakonskih rešenja sa odredbama Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i sa stavovima Evropskog suda za ljudska prava.

Ključne reči: Javni tužilac. Parnični postupak. Zahtev za preispitivanje pravnosnažne presude. Evropski sud za ljudska prava.

1. POLOŽAJ JAVNOG TUŽIOCA U SRPSKOM PARNIČNOM POSTUPKU

U skladu sa odredbama Zakona o parničnom postupku (dalje: ZPP) i odredbama drugih zakona, javni tužilac može pokrenuti određene parnične postupke, može se umešati u parnični postupak koji se vodi između drugih parničnih stranaka i može podneti zahtev za preispitivanje pravnosnažne sudske presude.

* Dr Nikola Bodiroga, vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Rad je nastao kao rezultat istraživanja u okviru projekta *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* (179059) koji podržava Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

Javni tužilac kao stranka u parničnom postupku. – Članom 74, stav 3 ZPP propisano je da javni tužilac ima pravo da učestvuje u parničnom postupku kao stranka samo u slučajevima predviđenim zakonom. Kako ti slučajevi nisu propisani odredbama ZPP, ostaje nam da analiziramo odredbe drugih zakona kojima se uređuju pojedini parnični postupci. Na primer, u skladu sa članom 211 Porodičnog zakona (dalje: PZ), pored drugih ovlašćenih lica pravo da podnese tužbu radi utvrđenja postojanja ili nepostojanja braka ima i javni tužilac. On je ovlašćen da podnese i tužbu za poništenje braka (član 212, stav 1 PZ). Tužbu za zaštitu prava deteta mogu podneti: dete, roditelji deteta, organ starateljstva i javni tužilac (član 263, stav 1 PZ). Tužbu za lišenje roditeljskog prava mogu podneti: dete, drugi roditelj, organ starateljstva i javni tužilac (član 264, stav 2 PZ). Tužbu za vraćanje roditeljskog prava može podneti, pored lica iz stava 2 ovog člana i roditelj koji je bio lišen roditeljskog prava (član 264, stav 3 PZ). Tužbu za poništenje usvojenja iz razloga navedenih u članovima 89–103 ovog zakona mogu podneti usvojitelji, usvojenik, roditelji odnosno staratelj usvojenika, lica koja imaju pravni interes da usvojenje bude poništeno, kao i javni tužilac (član 275, stav 1 PZ). Tužbu za određivanje mere zaštite od nasilja u porodici, kao i za produženje mere zaštite od nasilja u porodici, mogu podneti: član porodice prema kome je nasilje izvršeno, njegov zakonski zastupnik, organ starateljstva i javni tužilac (član 284, stav 2 PZ). Ovlašćenje javnog tužioca da pokrene parnični postupak možemo naći i u Zakonu o obligacionim odnosima (dalje: ZOO). U skladu sa članom 109, stav 2 ZOO, pravo da zahteva utvrđenje ništavosti ugovora ima i javni tužilac. Ovo su samo neki od primera zakonskih rešenja koja ovlašćuju javnog tužioca da pokrene i vodi parnični postupak. On tada ima položaj tužioca u parničnom postupku.

Učešće javnog tužioca kao umešača u javnom interesu. – Javni tužilac može da učestvuje u parnici u skladu sa posebnim zakonom (član 214, stav 1 ZPP). To znači da se ovlašćenje javnog tužioca za mešanje u parnici koja teče između drugih stranaka izvodi iz odredbe posebnog zakona. Ako javni tužilac na osnovu zakonskog ovlašćenja, učestvuje u parnici koja teče među drugim licima, ovlašćen je da u granicama tužbenog zahteva predlaže da se utvrde i činjenice koje stranke nisu iznele i da se izvedu dokazi koje stranke nisu predložile, kao i da izjavljuje pravne lekove (član 214, stav 2 ZPP). Svoje učestvovanje u postupku javni tužilac prijavljuje podneskom sudu pred kojim teče parnica među drugim licima (član 214, stav 3 ZPP). Ako smatra da postoje zakonski uslovi za učestvovanje javnog tužioca u parnici i da je njegovo učestvovanje potrebno, sud će o tome da obavesti nadležnog javnog tužioca i da mu odredi rok u kome je dužan da prijavi svoje učestvovanje. Dok taj rok ne protekne, sud će da zastane sa postupkom, ali javni tužilac može i po proteku tog roka da se koristi svojim pravom iz stava 2 ovog člana (član 214, stav 4 ZPP).

Pravo javnog tužioca da podnese zahtev za preispitivanje pravnosnažne presude. – Protiv pravnosnažne presude donete u drugom stepenu Republički javni tužilac može da podnese Vrhovnom kasacionom sudu zahtev

za preispitivanje pravnosnažne presude (član 421, stav 1 ZPP). Ovim ovlašćenjem javnog tužioca ćemo se detaljnije pozabaviti. Najpre ćemo prikazati kako se menjalo zakonsko uređenje ovog vanrednog pravnog leka, počev od Zakona o parničnom postupku iz 1977. godine, da bismo na kraju prikazali i analizirali sadašnje stanje, polazeći od prakse Evropskog suda za ljudska prava (dalje: ESLJP).

2. ZAHTEV ZA ZAŠTITU ZAKONITOSTI PREMA ODREDBAMA ZAKONA O PARNIČNOM POSTUPKU IZ 1977. GODINE

Zakon o parničnom postupku iz 1977. godine (dalje: ZPP 1977) propisivao je veliki broj vanrednih pravnih lekova, a među njima je bio i zahtev za zaštitu zakonitosti. Zbog složenosti tadašnjeg državnog ustrojstva, zahtev za zaštitu zakonitosti je mogao podneti nadležni javni tužilac u republici, odnosno autonomnoj pokrajini kao i savezni javni tužilac.

Zahtev za zaštitu zakonitosti nadležnog javnog tužioca u republici, odnosno autonomnoj pokrajini.—Protiv pravnosnažne sudske odluke javni tužilac je mogao da podigne zahtev za zaštitu zakonitosti u roku od tri meseca (član 401, stav 1 ZPP 1977). Rok za podizanje zahteva za zaštitu zakonitosti iz stava 1 ovog člana računao se: 1) protiv odluke donesene u prvom stepenu protiv koje nije bila izjavljena žalba—od dana kad se ta odluka više nije mogla pobijati žalbom; 2) protiv odluke donesene u drugom stepenu protiv koje nije bila izjavljena revizija—od dana kad je ta odluka dostavljena onoj stranci kojoj je docnije dostavljena (član 401, stav 2 ZPP 1977). Protiv odluke iz stava 1 ovog člana donesene u drugom stepenu, protiv koje su stranke izjavile reviziju, javni tužilac je mogao da podigne zahtev za zaštitu zakonitosti samo u roku od 30 dana od dana kada mu je dostavljena revizija one stranke čija mu je revizija ranije dostavljena (član 401, stav 3 ZPP 1977). Zahtev za zaštitu zakonitosti nije bio dozvoljen protiv odluke koju je povodom revizije ili zahteva za zaštitu zakonitosti doneo sud nadležan da odlučuje o tim pravnim lekovima (član 401, stav 4 ZPP 1977). O zahtevu za zaštitu zakonitosti odlučivao je sud iz člana 383 ovog zakona (član 402 ZPP 1977). Zahtev za zaštitu zakonitosti protiv odluke iz člana 401 ovog zakona podizao je javni tužilac određen republičkim, odnosno pokrajinskim zakonom (član 403 ZPP 1977). Javni tužilac je mogao da podigne zahtev za zaštitu zakonitosti: 1) zbog bitnih povreda odredaba parničnog postupka iz člana 354, stav 1 i 2 ovog zakona, osim ako se povreda odnosila na mesnu nadležnost (član 354, stav 2, tačka 4), ako je prvostepeni sud doneo presudu bez glavne rasprave, a bio je dužan da održi glavnu raspravu (član 354, stav 2, tačka 9), ako je odlučeno o zahtevu o kome već teče parnica (član 354, stav 2, tačka 11) ili ako je protivno zakonu bila isključena javnost na glavnoj raspravi (član 354, stav 2, tačka 12); 2) zbog pogrešne primene materijalnog prava (član 404, stav 1 ZPP 1977). Javni tužilac nije mogao da podigne zahtev za zaštitu zakonitosti zbog prekoračenja

tužbenog zahteva niti zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja (član 404, stav 2 ZPP 1977). Ako su protiv iste odluke bili podneseni i revizija i zahtev za zaštitu zakonitosti, sud iz člana 383 ovog zakona je o tim pravnim lekovima donosio jednu odluku (član 406 ZPP 1977). O sednici na kojoj je sud odlučivao o zahtevu za zaštitu zakonitosti obaveštavao se i nadležni javni tužilac (član 407 ZPP 1977). U postupku rešavanja o zahtevu za zaštitu zakonitosti, sud se ograničavao samo na ispitivanje povreda koje je javni tužilac isticao u svom zahtevu (član 408, stav 1 ZPP 1977). Ako u članovima 401 do 407 ovog zakona nije šta drugo bilo određeno, u postupku povodom zahteva za zaštitu zakonitosti shodno su se primenjivale odredbe člana 384, članova 387 do 395 i članova 397 do 399 ovog zakona (član 408, stav 2 ZPP 1977).

Zahtev za zaštitu zakonitosti saveznog javnog tužioca.– Savezni javni tužilac je mogao podići zahtev za zaštitu zakonitosti protiv pravnosnažne sudske odluke kojom je bio povređen savezni zakon ili međunarodni ugovor (član 409, stav 1 ZPP 1977). Zahtev iz stava 1 ovog člana savezni javni tužilac je mogao podići tek pošto se protiv pobijane odluke iscrpi mogućnost ulaganja žalbe, revizije i zahteva za zaštitu zakonitosti pred sudovima republike, odnosno autonomne pokrajine, odnosno pošto ulaganje tih pravnih lekova više ne bude moguće (član 409, stav 2 ZPP 1977). Protiv odluke saveznog suda done-sene povodom zahteva za zaštitu zakonitosti ili povodom zahteva za vanred-no preispitivanje pravnosnažne sudske odluke pred saveznim sudom, zahtev se nije mogao podneti (član 409, stav 3 ZIO). Savezni javni tužilac je mogao da podigne zahtev za zaštitu zakonitosti samo iz razloga zbog kojih je zahtev za zaštitu zakonitosti mogao da podigne javni tužilac u republici, odnosno autonomnoj pokrajini (član 410, stav 1 ZPP 1977). Zahtev za zaštitu zakonitosti se nije mogao podići zbog bitne povrede odredaba parničnog postupka u predmetima u kojima se odluka o osnovanosti tužbenog zahteva zasnivala isključivo na primeni republičkog, odnosno pokrajinskog zakona (član 410, stav 2 ZPP 1977). O zahtevu za zaštitu zakonitosti saveznog javnog tužioca odlučivao je savezni sud (član 411 ZPP 1977). Savezni javni tužilac je mogao da podigne zahtev za zaštitu zakonitosti u roku od tri meseca (član 412, stav 1 ZPP 1977). Rok iz stava 1 ovog člana računao se: 1) ako protiv pravnosnažne odluke nije bila izjavljena revizija niti podignut zahtev za zaštitu zakonitosti iz člana 401 ovog zakona—od dana isteka roka za podizanje zahteva za zaštitu zakonitosti nadležnog javnog tužioca u republici, odnosno autonomnoj pokrajini; 2) ako je protiv pravnosnažne odluke bila izjavljena revizija ili podignut zahtev za zaštitu zakonitosti iz člana 401 ovog zakona—od dana kada je izvršeno poslednje dostavljanje odluke donesene povodom tih pravnih lekova strankama i nadležnom javnom tužiocu u republici, odnosno autonomnoj pokrajini (član 412, stav 2 ZPP 1977). Savezni javni tužilac nije mogao da podigne zahtev za zaštitu zakonitosti pre isteka roka za izjavljivanje revizije, odnosno podizanje zahteva za zaštitu zakonitosti iz člana 401 ovog zakona, a ako bi ti pravni lekovi bili podneseni, nije mogao podići zahtev pre nego što nadležni sud o njima donese odluku (član 412, stav 3 ZPP 1977). Izuzetno od

odredbe stava 3 ovog člana, ako bi nadležni javni tužilac u republici, odnosno autonomnoj pokrajini izjavio da neće podići zahtev za zaštitu zakonitosti, savezni javni tužilac je mogao da podigne zahtev za zaštitu zakonitosti, po isteku rokova u kojima su reviziju mogle izjaviti stranke, a ako revizija nije bila dozvoljena, zahtev se mogao podići od dana označenog u članu 401, stav 2 ovog zakona (član 412, stav 4 ZPP 1977). U slučaju iz stava 4 ovog zakona, savezni javni tužilac je uz zahtev za zaštitu zakonitosti bio dužan da priloži izjavu nadležnog javnog tužioca u republici, odnosno autonomnoj pokrajini da neće podići zahtev za zaštitu zakonitosti (član 412, stav 5 ZPP 1977). Do donošenja odluke saveznog suda, savezni javni tužilac je mogao da odustane od podnetog zahteva (član 412, stav 6 ZPP 1977). Zahtev za zaštitu zakonitosti podnosio se neposredno saveznom sudu, u dovoljnom broju primeraka za sud i parnične stranke (član 413, stav 1 ZPP 1977). Primerak zahteva savezni sud je bio dužan da dostavi parničnim strankama, koje su se mogle u roku od 15 dana od dana dostavljanja izjasniti o zahtevu (član 413, stav 2 ZPP 1977). Ako bi pravnosnažna sudska odluka bila ukinuta i predmet vraćen na ponovno suđenje, sud je bio dužan da izvede sve parnične radnje i da raspravi sva pitanja na koja je ukazao savezni sud (član 414, stav 1 ZPP 1977). U novom postupku pred prvostepenim i drugostepenim sudom stranke su mogle da iznose nove činjenice i da predlažu nove dokaze (član 414, stav 2 ZPP 1977). Ako bi osim odluke nižeg suda bila ukinuta i odluka višeg suda, predmet se dostavljao nižem sudu preko višeg suda (član 414, stav 3 ZPP 1977). Ako u članovima 409 do 414 ovog zakona nije bilo drugačije propisano, u postupku povodom zahteva za zaštitu zakonitosti saveznog javnog tužioca shodno su se primenjivale odredbe člana 384, članova 387 do 395, članova 397 do 399, članova 405, 407 i člana 408, stav 1 ovog zakona (član 415 ZPP 1977).

3. ZAHTEV ZA ZAŠTITU ZAKONITOSTI PREMA ODREDBAMA ZAKONA O PARNIČNOM POSTUPKU IZ 2004. GODINE

Nakon brojnih izmena koje je pretrpeo ZPP 1977, novi ZPP je usvojen u Skupštini Srbiji 15. novembra 2004. godine i stupio je na snagu tri meseca od dana objavljivanja u Službenom glasniku Republike Srbije (dalje: ZPP 2004). Ovaj zakon bio je donet nakon usvajanja Ustavne povelje Državne zajednice Srbije i Crne Gore, čije su odredbe propisivale isključivu nadležnost država članica za regulisanje postupaka za zaštitu i ostvarivanje subjektivnih prava. U takvim okolnostima usvojen je ZPP 2004 koji je zadržao zahtev za zaštitu zakonitosti kao vanredan pravni lek.

Odluke koje su predmet pobijanja i rokovi.—Javni tužilac je mogao podići zahtev za zaštitu zakonitosti protiv pravnosnažne sudske odluke po službenoj dužnosti ili na predlog stranke u roku od tri meseca (član 413, stav 1 ZPP 2004). Rok za podizanje zahteva za zaštitu zakonitosti iz stava 1 ovog člana računao se: 1) protiv odluke donesene u prvom stepenu protiv koje

nije bila izjavljena žalba—od dana kada se ta odluka više nije mogla pobijati žalbom; 2) protiv odluke donesene u drugom stepenu protiv koje nije bila izjavljena revizija—od dana kada je ta odluka dostavljena onoj stranci kojoj je docnije dostavljena (član 413, stav 2 ZPP 2004). Protiv odluke iz stava 1 ovog člana donesene u drugom stepenu, protiv koje su stranke izjavile reviziju javni tužilac je mogao podići zahtev za zaštitu zakonitosti samo u roku od 30 dana od dana dostavljanja revizije one stranke čija mu je revizija bila ranije dostavljena (član 413, stav 3 ZPP 2004). Zahtev za zaštitu zakonitosti nije bio dozvoljen protiv odluke koju je povodom revizije ili zahteva za zaštitu zakonitosti doneo sud koji je bio nadležan da odlučuje o tim pravnim lekovima (član 413, stav 4 ZPP 2004).

Odluka donesena u sporu koji se odnosi na ugovor o prometu nepokretnosti kao predmet pobijanja.— Protiv pravnosnažne sudske odluke donesene u sporu koji se odnosi na ugovor o prometu nepokretnosti javni tužilac je mogao u roku od godinu dana da podigne zahtev za zaštitu zakonitosti i to zbog toga što je ugovor po svojoj sadržini ili cilju bio protivan prinudnim propisima, javnom poretku i pravilima morala. Ovaj rok se računao od dana pravnosnažnosti odluke, a ako je protiv odluke bila izjavljena revizija—od dana donošenja odluke revizijskog suda kojom je postupak bio završen (član 414 ZPP 2004).

Postupak i odluke o zahtevu za zaštitu zakonitosti.— O zahtevu za zaštitu zakonitosti odlučivao je Vrhovni sud Srbije (član 415 ZPP 2004). Zahtev za zaštitu zakonitosti protiv odluke iz člana 413 podizao je javni tužilac određen zakonom (član 416 ZPP 2004). Zahtev za zaštitu zakonitosti se mogao podići samo zbog bitne povrede odredaba parničnog postupka iz člana 361, stav 2, tačka 5 ovog zakona (član 417 ZPP 2004). Ukoliko javni tužilac ne bi podigao zahtev za zaštitu zakonitosti u rokovima predviđenim zakonom, stranka koja je podnela predlog, mogla je u roku od 30 dana od dana prijema obaveštenja da javni tužilac neće izjaviti zahtev za zaštitu zakonitosti da sama izjavi ovaj pravni lek (član 418 ZPP 2004). Ako su protiv iste odluke bili podneseni i revizija i zahtev za zaštitu zakonitosti, Vrhovni sud Srbije je o tim pravnim lekovima odlučivao jednom odlukom (član 419 ZPP 2004). O sednici na kojoj je sud odlučivao o zahtevu za zaštitu zakonitosti morao je biti obavešten i podnosilac zahteva (član 420, stav 1 ZPP 2004). Na sednici na kojoj je sud odlučivao o zahtevu za zaštitu zakonitosti nije se pozivala stranka koja nije stavila predlog za izjavljivanje ovog pravnog leka (član 420, stav 2 ZPP 2004). Ako bi sa sednice izostao podnosilac zahteva sud bi morao da o izjavljenom pravnom leku raspravi i odluči (član 420, stav 3 ZPP 2004). Sednica je počinjala izveštajem sudije izvestioca koji je izlagao stanje stvari ne dajući svoje mišljenje o osnovanosti izjavljenog pravnog leka. Posle toga pročitala bi se presuda ili deo presude na koji se odnosi izjavljeni pravni lek, a po potrebi i zapisnici iz spisa. Zatim bi podnosilac zahteva obrazložio izjavljeni pravni lek (član 420, stav 4 ZPP 2004). U postupku odlučivanja o zahtevu za zaštitu zakonitosti Vrhovni sud Srbije je ispitivao samo one povrede na koje je ukazao podnosilac zahteva (član 421, stav 1 ZPP 2004). Ako u članovima

413–420 ovog zakona nije što drugo bilo određeno, u postupku povodom zahteva za zaštitu zakonitosti shodno su se primenjivale odredbe člana 397, članova 400–406, 410 i 411 ovog zakona (član 421, stav 2 ZPP 2004).

Poređenje sa prethodnim zakonom.–Pravo javnog tužioca da podigne zahtev za zaštitu zakonitosti je u odredbama ZPP 2004 bilo znatno suženo u odnosu na rešenja ZPP 1977.

a) Aktivna legitimacija.–Ovlašćenje za podizanje ovog vanrednog pravnog leka nije bilo rezervisano samo za javnog tužioca. Ukoliko javni tužilac ne bi podigao zahtev za zaštitu zakonitosti u rokovima propisanim ovim zakonom, stranka koja je podnela predlog mogla je u roku od 30 dana od dana prijema obaveštenja da javni tužilac neće izjaviti zahtev za zaštitu zakonitosti da sama izjavi ovaj pravni lek. Odbijanje javnog tužioca da podigne zahtev za zaštitu zakonitosti nije definitivno značilo da ovaj vanredni pravni lek neće biti izjavljen, već je konačnu odluku o tome donosila sama stranka, koje rešenje je u skladu sa osnovnim načelima parničnog postupka.

b) Učešće parničnih stranaka u postupku koji je pokrenut zahtevom javnog tužioca.– Vrhovni sud Srbije bio je dužan da o sednici na kojoj odlučuje o zahtevu za zaštitu zakonitosti obavesti podnosioca zahteva, ukoliko je stranka podnela zahtev. Ako bi podnosilac zahteva izostao sa sednice to ne bi sprečilo Vrhovni sud Srbije da o zahtevu raspravlja i odlučuje. Ukoliko bi podnosilac zahteva došao na sednicu, njemu se morala data mogućnost da obrazloži izjavljani pravni lek.

c) Razlozi za izjavljivanje zahteva za zaštitu zakonitosti i rokovi.–Krug razloga zbog kojih se pravnosnažna sudska odluka mogla pobijati bio je znatno smanjen. U pitanju je bila samo jedna bitna povreda odredaba parničnog postupka iz člana 361, stav 2, tačka 5 ZPP 2004. Ova bitna povreda je postojala ako je sud protivno odredbama ovog zakona zasnovao svoju presudu na nedozvoljenim raspolaganjima stranaka. Rok za izjavljivanje zahteva za zaštitu zakonitosti ostao je tri meseca, a kada su u pitanju sudske odluke donete u sporovima o prometu nepokretnosti, rok je iznosio godinu dana od dana pravnosnažnosti sudske odluke.

4. ZAHTEV ZA PREISPITIVANJE PRAVNASNAŽNE PRESUDE PREMA ODREDBAMA ZAKONA O PARNIČNOM POSTUPKU IZ 2011. GODINE

Zahtev za preispitivanje pravnosnažne presude umesto zahteva za zaštitu zakonitosti.–Važeći ZPP usvojen je u Skupštini Srbije u septembru 2011. godine i stupio je na snagu 1. februara 2012. godine. Iako je u samoj radnoj grupi za izradu zakona preovladao stav da zahtev za zaštitu zakonitosti treba eliminisati iz parničnog postupka, to se ipak nije desilo. Umesto zahteva za zaštitu zakonitosti iz ranijih zakona, vanredni pravni lek koji prema odredbama važećeg ZPP stoji na raspolaganju javnom tužiocu zove se zahtev za preispitivanje pravnosnažne presude. U međuvremenu, Ustavni sud je po-

jedine odredbe ZPP stavio van snage, ali pod lupom Ustavnog suda nije bilo ovlašćenje javnog tužioca da izjavi zahtev za preispitivanje pravnosnažne presude. Radna grupa za izmenu ZPP je 2012. godine ponovo predložila da se ovaj vanredni pravni lek ukine, ali Zakon o izmenama i dopunama ZPP koji je usvojen 2014. godine se ovim pitanjem nije ni bavio.

Aktivna legitimacija, sadržina zahteva, rokovi, razlozi, postupak i odluke.—Protiv pravnosnažne presude donete u drugom stepenu Republički javni tužilac može da podnese Vrhovnom kasacionom sudu zahtev za preispitivanje pravnosnažne presude (član 421, stav 1 ZPP). Zahtev iz stava 1 ovog člana može da se podnese protiv pravnosnažne presude kojom je povređen zakon na štetu javnog interesa (član 421, stav 2 ZPP). Zahtev iz stava 1 ovog člana može da se podnese u roku od tri meseca od dana pravnosnažnosti presude (član 421, stav 3 ZPP). Drugostepeni sud protiv čije presude je podnet zahtev, dužan je da u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva spise predmeta Vrhovnom kasacionom sudu (član 421, stav 4 ZPP). Zahtev za preispitivanje pravnosnažne presude sadrži označenje sudske presude čije se preispitivanje predlaže, kao i razloge i obim u kome se predlaže preispitivanje (član 422, stav 1 ZPP).

Ako je zahtev za preispitivanje pravnosnažne presude nepotpun, nerazumljiv, nedozvoljen, neblagovremen ili ako zahtev nije podnelo ovlašćeno lice, Vrhovni kasacioni sud će ga odbaciti rešenjem (član 422, stav 2 ZPP). Ako Vrhovni kasacioni sud ne odbaci zahtev za preispitivanje pravnosnažne presude, dostaviće ga strankama iz parničnog postupka u kome je doneta pravnosnažna presuda protiv koje je podnet zahtev, koje mogu u roku koji sud odredi, da podnesu odgovor na zahtev za preispitivanje pravnosnažne presude (član 422, stav 3 ZPP). Vrhovni kasacioni sud odlučuje o zahtevu za preispitivanje bez rasprave, a pobijanu odluku ispituje samo u granicama zahteva (član 423 ZPP). Vrhovni kasacioni sud može da odbije ili usvoji zahtev za preispitivanje pravnosnažne presude (član 424, stav 1 ZPP). U slučaju da Vrhovni kasacioni sud usvoji zahtev za preispitivanje pravnosnažne presude postupiće u skladu sa članovima 415 do 417 ovog zakona, a ako zahtev odbija, postupiće u skladu sa članom 414 ovog zakona (član 424, stav 2 ZPP). Ako su protiv iste odluke podneti i revizija i zahtev za preispitivanje pravnosnažne presude, Vrhovni kasacioni sud će o tim pravnim lekovima odlučiti jednom odlukom (član 425 ZPP).

Poređenje sa prethodnim zakonom.— Kada se analiziraju odredbe važećeg ZPP i odredbe ZPP 2004 koje uređuju zahtev za preispitivanje pravnosnažne presude, odnosno zahtev za zaštitu zakonitosti može se uočiti nekoliko važnih razlika. ZPP 2004 je propisivao da pored javnog tužioca zahtev za zaštitu zakonitosti može izjaviti i sama stranka. Taj pravni lek je postao dostupan i strankama parničnog postupka koje u tom segmentu nisu zavisile od slobodne procene jednog državnog organa. Važeći ZPP je to ovlašćenje parničnim strankama oduzeo. Zahtev za preispitivanje pravnosnažne presude može izjaviti samo Republički javni tužilac. Stranke mogu inicirati izjavljivanje ovog vanrednog pravnog leka, ali je Republički javni tužilac taj koji dono-

si konačnu odluku da li će taj vanredni pravni lek izjaviti ili ne. Ukoliko on odbije da izjavi zahtev za preispitivanje pravnosnažne presude, stranka se ne može pojaviti kao supsidijarni podnosilac, što je bilo moguće po odredbama ZPP 2004.

a) Sudske odluke kao predmet pobijanja.—ZPP 2004 i ZPP 1977 su propisivali da se zahtev zaštitu zakonitosti mogao izjaviti protiv pravnosnažne sudske odluke, pri čemu se moglo raditi o sudskoj odluci koja je stekla pravnosnažnost i u prvom stepenu (protiv sudske odluke nije bila izjavljena žalba) kao i protiv pravnosnažne sudske odluke koja je doneta u drugostepenom postupku. Važeći ZPP propisuje da se zahtev za preispitivanje pravnosnažne sudske presude može izjaviti samo protiv pravnosnažne presude donete u drugom stepenu. To znači da se ovaj vanredni pravni lek ne može izjaviti protiv pravnosnažnog rešenja donetog u drugostepenom postupku.

ZPP se shodno primenjuje i u drugim građanskim sudskim postupcima u kojima se ne odlučuje presudom. Na primer, u vanparničnom postupku odluke se donose u obliku rešenja (član 18, stav 1 ZVP). Rešenje protiv koga je dozvoljena posebna žalba i rešenje drugostepenog suda mora biti obrazloženo (član 18, stav 2 ZVP). U odredbama ZVP se ne govori o mogućnosti pobijanja drugostepenog rešenja zahtevom javnog tužioca, već se kao vanredni pravni lekovi pominju samo revizija i predlog za ponavljanje postupka. Zato se na ovlašćenje javnog tužioca da pobija pravnosnažno rešenje vanparničnog suda doneto u drugom stepenu moraju shodno primeniti odredbe ZPP. Kako se po odredbama ZPP zahtev može podneti samo protiv pravnosnažne presude donete u drugostepenom postupku, ako bismo se oslonili samo na jezičko tumačenje, javni tužilac ne bi mogao da podnese zahtev za preispitivanje pravnosnažnog rešenja vanparničnog suda donetog u drugostepenom postupku. Slična je situacija i u izvršnom postupku. Član 27 ZIO nosi naslov „Nedozvoljenost vanrednih pravnih lekova“. Rešenje doneto o žalbi jeste pravnosnažno (član 27, stav 1 ZIO). Kad rešenje može da se pobija isključivo prigovorom, pravnosnažno je rešenje doneto o prigovoru (član 27, stav 2 ZIO). Protiv pravnosnažnog rešenja nisu dozvoljeni revizija niti ponavljanje postupka (član 27, stav 3 ZIO). O mogućnosti za izjavljivanje zahteva javnog tužioca kojim bi se tražilo preispitivanje pravnosnažnog rešenja donetog u drugostepenom postupku se ne govori. Razlog tome verovatno leži u činjenici što se po odredbama ZPP zahtev javnog tužioca može podneti protiv pravnosnažne presude donete u drugostepenom postupku, a u izvršnom postupku se ne odlučuje presudom, nego u formi rešenja i zaključka (član 23, stav 1 ZIO), pa se primenom jezičkog tumačenja izjavljivanje ovog vanrednog pravnog leka ne dozvoljava u izvršnom postupku.¹

1 Gordana Stanković, „Mehanizam kontrole izvršenja prema odredbama novog Zakona o izvršenju i obezbeđenju“, *Pravni život* 11/2016, 586. Autorka u tom smislu citira i Rešenje VKS Gzp 54/2015 od 8. oktobra 2015. Za isti stav vid. Borivoje Poznić/Vesna Rakić-Vodinelić, *Građansko procesno pravo*, Beograd 2015, 599. Ovde napominjemo da je citirana odluka VKS doneta pre stupanja na snagu novog ZIO, a da citirani udžbenik odgovara stanju zakonodavstva na dan 15. februara 2015. godine. Navedeni pravni stavovi zasnivaju se na odredbama Zakona o izvršenju i obezbeđenju iz 2011. godine prema

b) Pravo parničnih stranaka da učestvuju u postupku koji je pokrenut zahtevom javnog tužioca.—U pogledu učešća parničnih stranaka u postupku povodom podnetog zahteva za preispitivanje pravnosnažne presude, ZPP propisuje da je Vrhovni kasacioni sud, ukoliko ne odbaci zahtev, dužan da ga dostavi strankama iz parničnog postupka u kome je doneta pravnosnažna presuda protiv koje je podnet zahtev, koje mogu u roku koji sud odredi da podnesu odgovor na zahtev.

c) Razlozi zbog kojih se zahtev može izjaviti.— Sam razlog zbog kojeg se može podneti zahtev za preispitivanje pravnosnažne presude je dosta široko definisan. Potrebno je da javni tužilac oceni da je pravnosnažnom presudom donetom u drugom stepenu povređen zakon na štetu javnog interesa. Prema odredbama ZPP 2004 i ZPP 1977 razlozi su bili precizno određeni, odnosno to su bili razlozi zbog kojih su se mogli izjaviti i drugi pravni lekovi u parničnom postupku. ZPP 1977 je propisivao da se zahtev za zaštitu zakonitosti mogao izjaviti zbog pojedinih bitnih povreda odredaba parničnog postupka i zbog pogrešne primene materijalnog prava, ako se radilo o zahtevu koji je podnosio nadležni javni tužilac u republici ili autonomnoj pokrajini. Savezni javni tužilac je mogao podneti zahtev za zaštitu zakonitosti ako je pravnosnažnom sudskom odlukom bio povređen savezni zakon ili međunarodni ugovor. On je mogao podići zahtev samo iz razloga zbog kojih je zahtev mogao podići nadležni javni tužilac u republici, odnosno autonomnoj pokrajini. Zahtev za zaštitu zakonitosti saveznog javnog tužioca se nije mogao podići zbog bitne povrede odredaba parničnog postupka u predmetima u kojima se odluka o osnovanosti tužbenog zahteva zasnivala isključivo na primeni republičkog, odnosno pokrajinskog zakona. Kada je u pitanju ZPP 2004, razlog za izjavljivanje zahteva za zaštitu zakonitosti bila je samo jedna apsolutno bitna povreda odredaba parničnog postupka koja postoji kada je sud protivno odredbama ovog zakona zasnovao svoju odluku na nedozvoljenim raspolaganjima stranaka. Prateći tendenciju u pogledu kruga razloga za izjavljivanje zahteva za zaštitu zakonitosti javnog tužioca od ZPP 1977, preko ZPP 2004, može se zaključiti da se išlo na redukovanje broja razloga za izjavljivanje ovog vanrednog pravnog leka. Međutim, donošenjem novog ZPP 2011. godine ta tendencija je napuštena. Inače pravni lek koji nosi naziv „Zahtev za preispitivanje pravnosnažne presude možemo naći i u Zakonu o upravnim sporovima (dalje: ZUS). Članom 49, stav 1 ZUS propisano je da protiv pravnosnažne odluke Upravnog suda stranka i nadležni javni tužilac mogu da podnesu Vrhovnom kasacionom sudu zahtev za preispitivanje sudske odluke. Zahtev može da se podnese: 1) kada je to zakonom predviđeno; 2) u slučajevima kada je sud odlučivao u punoj jurisdikciji; 3) u stvarima u kojima je u upravnom postupku bila isključena žalba (član 49, stav 2 ZUS). Razlog za izjavljivanje ovog vanrednog pravnog leka u upravnom sporu je slično definisan kao i razlog za izjavljivanje zahteva za preispitivanje pravnosnažne sudske presude u

kojima drugostepeni sudovi uopšte nisu imali nadležnost u izvršnom postupku, jer je jedini pravni lek bio prigovor, a o prigovoru je odlučivalo veće troje sudija prvostepenog suda. Opširnije o ovome vid. Nikola Bodiřoga, *Novi izvršni postupak*, Beograd 2017, 358–360

odredbama ZPP. Zahtev može da se podnese zbog povrede zakona, drugog propisa ili opšteg akta ili povrede pravila postupka koja je mogla uticati na rešenje upravne stvari (član 49, stav 3 ZUS). Čak i u odredbama ZUS, razlozi za izjavljivanje zahteva za preispitivanje pravnosnažne sudske odluke su jasnije definisani nego što je to slučaj sa razlozima za izjavljivanje zahteva za preispitivanje pravnosnažne presude u odredbama ZPP.² Interesantno je da ovako definisan razlog za izjavljivanje zahteva za preispitivanje pravnosnažne presude nije bio predmet kontrole Ustavnog suda koji je, navodno zbog nejasnoće pojedinih zakonskih odredaba, proglasio neustavnim celu glavu ZPP koja je uređivala postupak za zaštitu kolektivnih prava i interesa.³

5. PRAVO JAVNOG TUŽIOCA DA IZJAVLJUJE VANREDNE PRAVNE LEKOVE U PARNIČNOM POSTUPKU I STAVOVI EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Javno tužilaštvo je Ustavom definisano kao samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela i preduzima mere za zaštitu ustavnosti i zakonitosti (član 156, stav 1 Ustava). Javno tužilaštvo vrši svoju funkciju na osnovu Ustava, zakona, potvrđenog međunarodnog ugovora i propisa donetog na osnovu zakona (član 156, stav 2 Ustava). Citirane ustavne odredbe su preuzete u članu 2 Zakona o javnom tužilaštvu (dalje: ZJT). Član 26 Zakona o javnom tužilaštvu nosi naslov „Opšta nadležnost“. Kod gonjenja za krivična dela, privredne prestupe i prekršaje, javni tužilac postupa pred sudom i drugim državnim organom, preduzimajući radnje na koje je zakonom ovlašćen (član 26, stav 1 ZJT). Javni tužilac postupa u parničnom, upravnom, izvršnom i vanparničnom postupku, vršeći pritom rad-

-
- 2 Poređenjem odredaba ZUS i odredaba ZPP moglo bi se zaključiti da je zahtev za preispitivanje pravnosnažne presude u parničnom postupku oblikovan po uzoru na zahtev za preispitivanje sudske odluke u upravnom sporu. Iako je članom 74 ZUS propisano da se na pitanja postupka rešavanja upravnih sporova koja nisu uređena ovim zakonom shodno primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje parnični postupak, predmet upravnog spora i predmet parničnog postupka se dosta razlikuju. U upravnom sporu sud odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata, osim onih u pogledu kojih je predviđena drugačija sudska zaštita (član 3, stav 1 ZUS). U upravnom sporu sud odlučuje i o zakonitosti konačnih pojedinačnih akata kojima se rešava o pravu, obavezi ili na zakonom zasnovanom interesu, u pogledu kojih u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita (član 3, stav 2 ZUS). Sud u upravnom sporu odlučuje i o zakonitosti drugih konačnih pojedinačnih akata kada je to zakonom predviđeno (član 3, stav 3 ZUS). Zakonom o parničnom postupku uređuju se pravila postupka za pružanje sudske pravne zaštite po kojima se postupa i odlučuje u parnicama za rešavanje sporova nastalih povodom povrede prava ličnosti i sporova iz porodičnih, radnih privrednih, imovinskopravnih i drugih građanskopravnih odnosa, osim sporova za koje je posebnim zakonom propisana druga vrsta postupka (član 1 ZPP). Upravo zbog te razlike, pravni lekovi u parničnom postupku ne služe istim ciljevima kao i pravni lekovi u upravnom sporu, pa to važi i za pravo javnog tužioca da izjavljuje pravne lekove.
- 3 Odluka Ustavnog suda IUz–51/2012 od 23. maja 2013. godine, objavljena u Službenom glasniku RS, br. 49/2013

nje na koje je posebnim zakonima ovlašćen (član 26, stav 2 ZJT). Član 29 ZJT nosi naslov „Nadležnost Republičkog javnog tužioca“. Republički javni tužilac vrši nadležnost javnog tužioca u okviru prava i dužnosti Republike Srbije (član 29, stav 1 ZJT). Republički javni tužilac nadležan je da postupuje pred svim sudovima i drugim organima u Republici Srbiji i da preduzima sve radnje na koje je javno tužilaštvo ovlašćeno (član 29, stav 2 ZJT). Između ostalog, nadležan je i da ulaže vanredna pravna sredstva u skladu sa zakonom (član 29, stav 3, tačka 1 ZJT). Javni tužilac može zahtevati odlaganje ili prekid izvršenja odluke kada smatra da postoje razlozi da se vanrednim pravnim sredstvom pobija odluka doneta u sudskom ili upravnom postupku (član 27, stav 1 ZJT). Zahtev se podnosi organu koji dozvoljava izvršenje odluke, a ako je izvršenje započelo – organu koji ga sprovodi zajedno sa dokazom da je uložio vanredno pravno sredstvo (član 27, stav 2 ZJT). U slučaju usvajanja zahteva javnog tužioca iz člana 27 ovog zakona, odlaganje ili prekid izvršenja traje do donošenja odluke o vanrednom pravnom sredstvu javnog tužioca (član 28, stav 1 ZJT). Odluka o odlaganju ili prekidu izvršenja prestaje da važi ako javni tužilac u roku od 30 dana od dana njenog prijema ne uložiti vanredno pravno sredstvo (član 28, stav 2 ZJT).

Ovlašćenje javnog tužioca da u parničnom postupku izjavi vanredni pravni je inače karakteristika zemalja nekadašnjeg istočnog bloka, a to ovlašćenje je zadržano u zakonima o parničnom postupku i nakon promene društvenog uređenja. Stranke u parničnom postupku u kojem je pravosnažna presuda bila ukinuta ili preinačena povodom vanrednog pravnog leka javnog tužioca obraćale su se Evropskom sudu za ljudska prava (dalje: ESLJP) koji je tako dobio priliku da se o ovom pitanju izjasni.

U predmetu DRAFT–OVA A.S. protiv Slovačke,⁴ podnosilac predstavke se žalio da je ukidanjem pravosnažne presude u parničnom postupku u kom je on bio tužilac, na osnovu vanrednog pravnog leka koji je izjavio državni tužilac na predlog tuženog (inače preduzeća pod kontrolom države), povređeno njegovo pravo na pravično suđenje iz člana 6(1) Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (dalje: EKLJP) i pravo na mirno uživanje imovine iz člana 1 Prvog protokola uz EKLJP.

Tužilac je imao zahteve prema tuženom na osnovu menica koje je, 1998. godine, potpisao zastupnik tuženog J.D, čovek koji je prethodno bio u jednom mandatu ministar industrije i u dva mandata ministar ekonomije u Vladi Slovačke i koji je 1999. godine ubijen pod nerazjašnjenim okolnostima. Menice su izdate u periodu kada je tuženo preduzeće još uvek bilo u vlasništvu države. Preduzeće koje je izdalo menice je 2001. godine privatizovano tako što je 49% kapitala prešlo u privatnu svojinu, dok je 51% ostalo pod kontrolom države. U trenutku donošenja presude ESLJP, tuženo preduzeće je u potpunosti bilo u vlasništvu države (§§ 1–11 presude).

Tužilac je 2005. godine na osnovu izdatih menica zatražio isplatu 11.350.000 evra. U skraćenom postupku, nadležni sud je usvojio zahtev i iz-

4 DRAFT–OVA A.S. protiv Slovačke, presuda ESLJP od 9. juna 2015. godine, postala pravosnažna 9. septembra 2015. godine, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-155101%22%7D>, 27.10.2017.

dao platni nalog tuženom. Ta odluka je potvrđena i u redovnom postupku. Oba suda su održala raspravu na kojoj su prisustvovala obe stranke, odnosno njihovi zastupnici i izvedeni su potrebni dokazi. Sudovi su zaključili da su menice bile punovažno izdate u ime tuženog, da su bile nepotpune u pogledu datuma dospeća i da je datum dospeća 1. novembar 2005. godine bio naknadno dodat. Sudovi nisu prihvatili stavove tuženog da se radilo o menicama po viđenju koje je trebalo da budu podnete na isplatu u roku od godinu dana od dana izdavanja, te da je pošto menice nisu podnete na isplatu u roku od godinu dana, rok zastarelosti iznosio tri godine od dana dospelosti. Prema tumačenju sudova radilo se o blanko menicama u kojima je, saglasno domaćem pravu, datum dospeća mogao biti upisan kasnije na osnovu sporazuma između strana (§§ 12–15 presude).

Protiv presude nije uložen redovan pravni lek, pa je ista postala pravnosnažna i izvršna. Nakon toga, tuženi se obratio javnom tužilaštvu tražeći da ono izjavi vanredni pravni lek protiv pravnosnažne presude. Tužilaštvo je to uradilo i iskoristilo mogućnost naknadnog iznošenja razloga za pobijanje presude. Istovremeno, zatražilo je da se ukine izvršnost presude. Vrhovni sud Slovačke je prihvatio zahtev javnog tužilaštva i izvršenje presude je odloženo do donošenja odluke o vanrednom pravnom leku. Tužilaštvo je naknadno iznelo razloge za izjavljivanje vanrednog pravnog leka, a oni su se odnosili na nepravilnu primenu prava usled čega su bitne činjenice bile pogrešno utvrđene. Iz daljeg obrazloženja se moglo utvrditi da su nižestepeni sudovi, prema stavu javnog tužilaštva, pogrešno primenili pravila o teretu dokazivanja prilikom utvrđivanja datuma dospelosti menice. Tužilac u predmetu (ovde podnosilac predstavke) je osporio navode javnog tužilaštva, ali je Vrhovni sud Slovačke usvojio vanredni pravni lek ukinuo presudu i predmet vratio na ponovno odlučivanje. Tužilac u predmetu je podneo ustavnu žalbu protiv odluke Vrhovnog suda Slovačke, pozivajući se na povredu principa jednakosti oružja i pravne sigurnosti kao elemenata prava na pravično suđenje kao i na povredu prava na mirno uživanje imovine. Ustavni sud Slovačke je odbacio ustavnu žalbu kao očigledno neosnovanu. U ponovljenom suđenju, nakon ukidanja pravnosnažne presude po zahtevu javnog tužilaštva, redovni sud je zauzeo stav da su sporne menice plative po viđenju, pa su samim tim zahtevi koji se na njima zasnivaju zastareli. Tužbeni zahtev je odbijen i presuda je postala pravnosnažna i izvršna (§§16– 34 presude).

Pošto protiv odluke Ustavnog suda Slovačke kojom je odbačena njegova žalba nije bio dozvoljen pravni lek, tužilac se, zbog ukidanja pravnosnažne i izvršne presude koja je doneta u njegovu korist, obratio ESLJP. U svojoj predstavi se pozivao na povredu prava na pravično suđenje iz člana 6(1) EKLJP i povredu prava na mirno uživanje imovine iz člana 1 Prvog protokola uz EKLJP. U iscrpnoj analizi slovačkog zakonodavstva i sudske prakse redovnih sudova kao i Ustavnog suda Slovačke, ESLJP se posebno bavio ulogom javnog tužilaštva u građanskom sudskom postupku. Prema slovačkom zakonodavstvu javno tužilaštvo je moglo da izjavi vanredni pravni lek protiv pravnosnažne i izvršne presude ako je njome prekršen zakon, ako zaštita prava i interesa fizičkih ili pravnih lica ili države zahteva da takav pravni lek bude

izjavljen, ako pravna zaštita ne može biti postignuta drugim pravnim sredstvima i ako pravna stvar nije isključena iz sudske nadležnosti. Ovaj vanredni pravni lek javno tužilaštvo može da izjavi samo na osnovu predloga stranke. Rok za izjavljivanje iznosi godinu dana računajući od dana kada je presuda postala pravnosnažna i izvršna. Razlozi su preciznije definisani i to su: ozbiljne proceduralne greške u smislu člana 237 Zakona o parničnom postupku Slovačke; druge proceduralne greške koje su imale za posledicu netačnu odluku i nepravilna primena prava. Ukoliko tužilaštvo zaključi da postoji opasnost od nastanka veće štete ili nepopravljivih posledica po parničnu stranku ili po drugo lice na koje se presuda odnosi, može podneti vanredni pravni lek bez navođenja razloga, koji u tom slučaju moraju biti izneti roku od 60 dana od dana podnošenja vanrednog pravnog leka. Tužilaštvo može podneti i zahtev za odlaganje izvršenja napadnute presude, u kojem slučaju se izvršenje odlaže do donošenja odluke o vanrednom pravnom leku. Primerak vanrednog pravnog leka se dostavlja strankama koje mogu uputiti sudu svoja izjašnjenja. O vanrednom pravnom leku odlučuje Vrhovni sud Slovačke (§45– 52 presude).

U izveštaju Venecijanske komisije o nezavisnosti pravosuđa koji je usvojen 2010. godine posebno su kritikovana ovlašćenja javnog tužilaštva u post-sovjetskim zemljama da podnose vanredne pravne lekove protiv pravnosnažnih presuda. U preporuci Komiteta ministara Saveta Evrope (2012)¹¹ posebno se navodi da ovlašćenja javnih tužilaca izvan krivičnog postupka treba da budu svedena na zaštitu javnog interesa, ljudskih prava i sloboda i na podršku vladavini prava. Ona moraju biti jasno definisana kako bi se izbegla bilo kakva dvosmislenost (§§ 58–60 presude).

Prema stavovima ESLJP, iz člana 6(1) EKLJP proizlazi da pravnosnažne i izvršne presude ne mogu biti predmet preispitivanja osim ako je to neophodno da se otklone suštinski nedostaci (*correcting fundamental defects*). Mogućnost preispitivanja pravnosnažne i izvršne presude ne treba da bude prikrivena žalba (*appeal in disguise*), već se to ovlašćenje može koristiti samo radi ispravljanja greške koja je od fundamentalnog značaja za funkcionisanje sudskog sistema. Osim toga iz principa jednakosti oružja (*equality of arms*) proizilazi da nijedna stranka u postupku ne može biti stavljena u znatno nepovoljniji položaj u odnosu na protivnu stranku u pogledu njenog prava da iznese svoj slučaj (§§ 76– 79 presude).

U konkretnom slučaju spor je bio privatnopravne prirode. Javno tužilaštvo je izjavljivanjem vanrednog pravnog leka iznelo argumente tuženog u parničnom postupku, pri čemu je sama država imala interes da tuženi uspe u parničnom postupku. Konačno, Vlada Slovačke nije odgovorila na primedbe tužioca (podnosioca predstavke pred ESLJP) u pogledu toga da je tuženom na raspolaganju bio redovan pravni lek (*appeal on the points of law*), a koji nije iskorišćen. Stoga je, prema stavu ESLJP, intervencija javnog tužilaštva u konkretnom slučaju narušila principe pravne sigurnosti i jednakosti oružja, a time i pravo na pravično suđenje podnosioca predstavke (§§ 85–86 presude).

Razmatrajući povredu prava na mirno uživanje imovine iz člana 1 Prvog protokola uz EKLJP, ESLJP je zaključio da potraživanje podnosioca pred-

stavke zasnovano na pravnosnažnoj i izvršnoj sudskoj presudi nesumnjivo predstavlja njegovu imovinu. Ukidanje te pravnosnažne i izvršne presude od strane Vrhovnog suda Slovačke, a po zahtevu javnog tužilaštva nesumnjivo predstavlja mešanje u pravo podnosioca predstavke na mirno uživanje imovine. Da bi to mešanje bilo u skladu sa odredbama EKLJP, potrebno je da je mera kojom se sprovodi mešanje u skladu sa zakonom, da postoji legitiman cilj koji se mešanjem želi zaštititi i na kraju da je sama mera kojom se sprovodi mešanje proporcionalna cilju koji se želi ostvariti. Iako se u konkretnom slučaju može smatrati da je mešanje bilo u skladu sa zakonom i da je služilo javnom interesu, ne može se zaključiti da je bio zadovoljen treći uslov koji se tiče proporcionalnosti mere, pa je ESLJP zaključio da je došlo i do povrede prava podnosioca predstavke na mirno uživanje imovine (§§ 89–93 presude).

6. ZAKLJUČAK

Pravo javnog tužioca da podnese vanredni pravni lek protiv pravnosnažne i izvršne sudske odluke i da na taj način stupi u parnični postupak u kojem nije bio parnična stranka, predstavlja relikv socijalističkih društvenih odnosa. Preko ovlašćenja javnog tužioca da podnese zahtev za zaštitu zakonitosti vladajuća politika je mogla da se meša u sporove privatnopravnog karaktera i ishoduje izmenu ili ukidanje pravnosnažnih sudskih odluka koje nisu bile u njenom interesu. To se jasno moglo sagledati analizom odredaba ZPP 1977 koje su propisivale uslove za izjavljivanje zahteva za zaštitu zakonitosti. Ulaškom u proces tranzicije pozicija javnog tužioca u parničnom postupku bitno je izmenjena. Tako je odredbama ZPP 2004 zahtev za zaštitu zakonitosti prestao da bude rezervisan samo za javnog tužioca, već su ga pod zakonom propisanim uslovima mogle izjaviti i parnične stranke. Broj razloga za izjavljivanje ovog vanrednog pravnog leka bio je znatno smanjen. Uoči donošenja ZPP 2011 očekivalo se da će zahtev za zaštitu zakonitosti u potpunosti biti eliminisan iz srpskog parničnog postupka. Takav je barem bio stav radne grupe koja je radila na izradi ovog zakona. U konačnoj verziji predloga koju je uobličilo Ministarstvo pravde, ovaj vanredni pravni lek je preimenovan u zahtev za preispitivanje pravnosnažne sudske presude sa prilično širokim i nejasno određenim razlogom za izjavljivanje–povredom zakona na štetu javnog interesa.

Ako je zakonodavac hteo na ovaj način da omogući državi da uzme učešća u parničnom postupku u kojem mogu biti tangirani njeni interesi, ukazujemo da je položaj države dovoljno zaštićen drugim odredbama ZPP. Zastupanje Republike Srbije i njenih organa, jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave uređuje se posebnim propisima (član 85, stav 7 ZPP). Članom 2, stav 1 Zakona o pravobranilaštvu propisano je da je pravobranilaštvo organ koji obavlja poslove zaštite imovinskih prava i interesa Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave. Članom 221, stav 1 ZPP propisano je da ako stranka treba da obavesti treće lice o otpočetoj parnici da bi se time zasnovalo izvesno građanskopravno dejstvo,

stranka moēe, sve dok se parnica pravnosnaēno ne dovrši, to da uĉini preko suda podneskom, u kome ĉe da navede razlog obaveštenja i stanje u kome se nalazi parnica. Ćlanom 221, stav 3 ZPP propisano je da ĉe sud u smislu stava 1 ovog ĉlana, da obavesti Republiĉkog javnog pravobranioca, odnosno ovlašćenog zastupnika autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, o parnici u kojoj raspolaganje stranaka ili odluka suda moēe da utiĉe na imovinska prava i obaveze Republike Srbije, odnosno autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave.

Pravo javnog tuēioca da izjavi vanredni pravni lek protiv pravnosnaēne i izvršne odluke parniĉnog suda otvara pitanje usklađenosti sa odredbama EKLJP i stavovima koje u svojim odlukama zauzima ESLJP. Iz ĉlana 6(1) EKLJP proizilazi da je pravnosnaēnost u funkciji pravne sigurnosti, i da pravnosnaēna sudska odluka moēe biti stavljena van snage samo ako je to potrebno da bi se otklonili fundamentalni propusti koji su uĉinjeni u postupku u kojem je doneta. Osim toga, pravnosnaēna i izvršna sudska odluka koja je doneta u korist jedne parniĉne stranke nesumnjivo predstavlja njenu imovinu u smislu ĉlana 1 Prvog protokola uz EKLJP. Prema stavovima ESLJP, uloga javnog tuēioca izvan kriviĉnog postupka treba da bude svedena na zaštitu ljudskih prava i osnovnih principa vladavine prava. Zbog svega navedenog, ovlašćenje javnog tuēioca da pobija pravnosnaēnu sudska odluku parniĉnog suda ako proceni da je njome povređen zakon na štetu javnog interesa moēe imati za posledicu povredu prava na praviĉno suđenje iz ĉlana 6(1) EKLJP i prava na mirno uēivanje imovine iz ĉlana 1 Prvog protokola uz EKLJP.

*Prof. dr Nikola Bodiřoga**

PUBLIC PROSECUTOR IN CIVIL PROCEEDINGS— SERBIAN LEGISLATION AND JURISPRUDENCE OF EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Summary

The purpose of this paper was to tackle the position of public prosecutor in civil proceedings. According to the provisions of the current Serbian Civil Procedure Code, public prosecutor is entitled to file the request for examination of final judgment against the final judgment rendered in second instance. This request may be submitted against the final judgment that has violated the law with damage to public interest. If the request for examination of final judgment is incomplete, incomprehensible, prohibited, untimely or if it wasn't submitted by an authorized person, the Supreme Court of Cassation shall dismiss it. If

* Nikola Bodiřoga Ph.D. Associate Professor at the Faculty of Law of the University of Belgrade. This paper results from the project *Perspectives of the Implementation of European Standards in Serbian Legal System* (179059), funded by the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia.

the Supreme Court of Cassation doesn't dismiss the request it shall be served to the parties and they may submit the respond to request. The Supreme Court of Cassation shall decide on request without hearing. It may reject or adopt the request for examination of final judgment. The power of public prosecutor to file an extraordinary legal remedy against final and enforceable civil judgment may be criticized because of possible violation of EHRC. In its judgment adopted in the case of DRAFT–OVA A.S. v. Slovakia, European Court of Human Rights has clearly stated that the powers of public prosecutor outside the criminal proceedings should be limited to the protection of rule of law and human rights. If a final and enforceable civil judgment may be quashed following the request of the public prosecutor and for the reasons that aren't clearly defined, that may violate the right to fair trial protected by Article 6(1) EHRC and right to peaceful enjoyment of property protected by Article 1 Protocol No 1 to the EHRC.

Key words: *Public Prosecutor. Civil Proceedings. Request for Examination of Final Judgment. European Court of Human Rights.*