

Odeljenje za ljudska prava i zajednice

Sektor za nadgledanje pravnog sistema

**Neuspeh da se propisno reše prethodni zahtevi u
građanskim postupcima**

Mesečni izveštaj

Decembar 2009.

Neuspeh da se pravilno reše prethodni zahtevi u građanskim postupcima

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), Misija na Kosovu, zabrinuta je što sudovi nisu uspeali da pravilno reše prethodne zahteve¹ koji su podneti tokom parničnih postupaka u kosovskim sudovima što je u suprotnosti sa pravnim okvirom Kosova i može dovesti do povrede međunarodnog prava o ljudskim pravima. U predmetima koje je OEBS nadgledao zapaženo je da sudovi često ne daju odgovarajuća obrazloženja u prethodnim odlukama koje izdaju, dok u nekim slučajevima uopšte i ne daju odgovor na prethodne zahteve koje su stranke podnele. Osim što se time potencijalno krši kosovski pravni okvir, ova praksa može dodatno negativno uticati na uživanje prava stranaka koje je implicitno izraženo u pravu na pravično suđenje koje je garantovano u članu 6 *Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama* (ECHR).² Između ostalih, ova prava obuhvataju pravo da se predmet propisno ispita, pravo na obrazloženu presudu, pravo na suđenje u okviru razumnog roka, i pravo na suđenje pred nezavisnim i nepristrasnim sudom ustanovljenim po zakonu.

Propisno postupanje suda sa prethodnim zahtevima stranaka ima suštinski značaj za pravičnost građanskih parničnih postupaka. Prilikom razmatranja predmeta sud je obavezan da “podrobno ispita osnove, argumente, i dokaze stranaka.”³ Neuspeh suda da propisno ispita “specifične, relevantne i važne”⁴ argumente stranaka Evropski sud za ljudska prava (ECtHR) osnovano smatra povredom člana 6 ECHR.⁵

Neuspeh suda da pravilno reši prethodne zahteve stranaka takođe može da ima nepovoljan uticaj na pravo stranaka na suđenje u okviru razumnog roka kako je to garantovano u članu 6 ECHR. Ovo pravo može se povrediti kada sudovi bespotrebno odlažu donošenje odluka po prethodnim zahtevima stranaka, ili donose neobrazložene odluke na takve zahteve tako da su mnoge od njih u suprotnosti sa Zakonom o parničnom postupku iz 2008. g.⁶

¹ Prethodni zahtev je tužba ili zahtev, koji ima privremeni karakter, i čije rešenje ne predstavlja “konačno rešenje celog spora.” Videti *Black-ov pravni rečnik, 8. izdanje* (Sjedinjene Američke Države, Thomson West, 2004), str. 832.

² *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, usvojena u Rimu 4. novembra 1950.

³ *Dulaurans protiv Francuske*, ECtHR, presuda od 21. marta 2000, stav 33. Videti *Kraska protiv Švajcarske*, ECtHR, presuda od 19. aprila 1993, stav 30: dejstvo člana 6(1) je da se obaveže sud “da propisno ispita podneske, argumente i dokaze stranaka, bez štete po njegovu ocenu o tome da li su oni relevantni ili nisu za njegovu odluku.” Videti takođe *Van de Hurk protiv Holandije*, presuda ECtHR od 19. aprila 1994, stav 59; *Jokela protiv Finske*, presuda ECtHR od 21. maja 2002, stav 68.

⁴ *Pronina protiv Ukrajine*, presuda ECtHR od 18. jula 2006, stav 25. U tom slučaju, ECtHR je utvrdio da je došlo do povrede člana 6 ECHR kada je domaći sud ignorisao tačku koju je podnosilac zahteva izneo u svojoj podnesci, uprkos tome što je ona bila “specifična, relevantna i važna”.

⁵ Pored napred pomenutih presuda, videti takođe: *Kuznetsov protiv Rusije*, presuda ECtHR od 11. januara 2007., stav 84, gde je ECtHR utvrdio da je došlo do povrede člana 6 ECHR kada ključna stvar u pritužbama tužitelja nije uzeta u razmatranje od strane domaćih sudova, koji nisu propisno ispitali osnove njihove žalbe; i *De Moor protiv Belgije*, presuda ECtHR od 23. juna 1994., stav 55, u kojoj je sud smatrao da zahtevi pravičnog suđenja nisu ispunjeni kada je Belgijski sudski savet odbio zahtev tužitelja a da nije proverio relevantne zakonske kriterijume.

⁶ Zakon br. 03/L-006 o parničnom postupku, Službeni list Kosova, 20. septembar 2008. (Zakon o parničnom postupku iz 2008. g.), koji su sudovi na Kosovu počeli da primenjuju 6. oktobra 2008. Videti takođe, Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije 4/1977, 36/1980, i 66/1982 (12. februar 1982) (sa amandmanima iz 1998) (Zakon o parničnom postupku iz 1982.). Mnoge odredbe u Zakonu o parničnom postupku iz 2008. g. ostale su u suštini slične sa onima u

Zakon o parničnom postupku iz 2008. g. uspostavlja normativni okvir za vođenje građanskih postupaka na predvidljiv i transparentan način. Zakon posebno utvrđuje da uvek postoji osnovna povreda parničnog postupka kada u rešenju postoje takvi propusti koji onemogućavaju da odluka bude preispitana. Jedan od takvih propusta je “kada u presudi nisu navedeni razlozi ili nije dato obrazloženje za konačno utvrđene činjenice, ili kada obrazloženje nije jasno, ili je protivurečno, ili kada u konačno utvrđenim činjenicama postoje protivurečnosti između onoga što je izneto u presudi, u glavnom dokumentu ili u proceduralnim spisima i u dokumentu ili u zapisniku sa postupka.”⁷ Uslov da prethodne odluke koje sud donosi tokom sudskog postupka moraju biti dobro obrazložene jasno je izražen u zakonu gde se kaže da konačne odluke moraju biti dobro obrazložene.⁸ Osim toga, neke odredbe u zakonu o parničnom postupku iz 2008. g. koje se odnose na konačne presude, takođe se odnose i na odluke/rešenja koja su doneta tokom sudskih postupaka.⁹ Povrede “odredbi parničnog postupka”, gde se može svrstati propust da se navede dobro obrazložena prethodna odluka, predstavljaju osnovu za osporavanje presude.¹⁰

Dobro obrazložena presuda je druga vitalna komponenta pravičnog suđenja, i ima suštinski značaj da se javnosti omogući uvid u sprovođenje pravde.¹¹ Obrazložene presude pokazuju strankama da su saslušane, i omogućavaju im da ulože žalbe na odluke ili da traže da odluke datog suda preispita žalbeni sud.¹² Sudovi nisu dužni da daju “detaljni odgovor na svaki argument,”¹³ i imaju “određenu mogućnost slobodne ocene kada biraju koje argumente će uzeti u obzir u datom predmetu i koje dokaze iz podnesaka stranaka će prihvatiti.”¹⁴ Međutim, sudska praksa EctHR ipak zahteva od

Zakonu o parničnom postupku iz 1982. g. Kao što je opisano u daljem tekstu, ovakve povrede Zakona o parničnom postupku iz 2008. mogu biti razlog za osporavanje presude. U takvom slučaju, stranke moraju da sačekaju na ishod ponovnog pretresa radi utvrđenja prava i obaveza građana, koje nisu utvrđene ranije na pravi način usled propusta suda da sledi odgovarajući postupak. Videti *König protiv FRG*, presuda ECtHR od 28. juna 1978, stav 99 (ponašanje nadležnih upravnih i sudskih organa jedan je od faktora koje treba uzeti u obzir kada se utvrđuje razumno trajanje građanskih postupaka).

⁷ Član 182.2 (n), Zakona o parničnom postupku iz 2008. Videti takođe čl. 354, stav 2, tačka 14 Zakona o parničnom postupku iz 1982., koji propisuje sličan uslov.

⁸ Član 160 Zakona o parničnom postupku iz 2008. propisuje uslov za pisanje obrazloženih presuda. Ovaj uslov sastoji se, jednim delom, od obrazloženja konačnog ishoda ali i od obrazloženja odluka koje je sud doneo tokom postupka a koje utiču na konačan ishod. Član 160.4 propisuje da se “obrazloženje presude sastoji od zahteva stranaka, podnetih činjenica i predloženih dokaza, koje činjenice su usvojene, zašto i kako su one vrednovane, da li su one vrednovane u skladu sa dokazima, koji dokazi su uzeti i kako su oni vrednovani.” Član 160.5 propisuje da “sud treba posebno da pokaže koje odredbe materijalnog prava su primenjene u datom predmetu na bazi zahteva stranaka. Ukoliko je to potrebno sud će se izjasniti o stavu stranaka u pogledu sudske osnove spora, kao i o njihovim predlozima i odbijanjima, za koje sud ranije u procesu nije naveo obrazložene odluke.”

⁹ Videti član 175, Zakona o parničnom postupku iz 2008.

¹⁰ Videti član 181.1 (a), Zakona o parničnom postupku iz 2008. Presuda se takođe može osporiti: “(b) zbog pogrešno utvrđenog ili delimično utvrđenog činjeničnog stanja; [ili] (c) zbog pogrešne primene materijalnog prava.” Član 181.1.

¹¹ *Tatishvili protiv Rusije*, presuda ECtHR od 9. jula 2007., stav 58. Videti, *mutatis mutandis*, *Hirvisaari protiv Finske*, presuda ECtHR od 27. septembra 2001, stav 30.

¹² *Suominen protiv Finske*, presuda ECtHR od 1. jula 2003., stav 37.

¹³ *Pronina protiv Ukrajine*, *supra* u napomeni 4, stav 23.

¹⁴ *Tatishvili protiv Rusije*, *supra* u napomeni 11, stav 58. *Suominen protiv Finske*, *supra* u napomeni 12, stav 36. “U kojoj meri treba da se ispoštuje ova dužnost da se navedu razlozi to zavisi od karaktera odluke. Osim toga, neophodno je da se uzme u obzir, *inter alia*, raznolikost podnesaka

nadležnih organa da obrazlože njihove aktivnosti davanjem obrazloženja za njihove odluke,¹⁵ i ta obaveza naročito podrazumeva uslov da sudovi navedu razloge za njihove presude.¹⁶

Uprkos jasnog zakonskog uslova da su sudovi dužni da odgovore na prethodne zahteve stranaka uz davanje obrazloženja, OEBS je nadgledao predmete u kojima sudovi nisu naveli obrazloženje u njihovim prethodnim odlukama, pa čak ni u konačnim presudama.¹⁷ Sledeći predmeti navedeni su kao primeri.

Dana 5. septembra 2008., u predmetu za nadoknadu štete u sudu u regionu Prishtinë/Prištine, predsednik opštinskog suda izdao je rešenje kojim se odbija zahtev tužene strane da se iz predmeta isključi predsedavajući sudija. U odluci je jednostavno rečeno da je predsedavajući sudija postupao “u skladu sa zakonom” i da se “nijedna proceduralna radnja predsedavajućeg sudije ne može smatrati nezakonitom.” U odluci nije navedeno koje radnje je tuženi osporavao, niti je navedena bilo koja posebna zakonska odredba na koju se zasnivala odluka. Sve do oktobra 2009. predmet nije rešen jer se čekalo na stručnu ocenu štete koja je naneta žaliocu.

Odluke o zahtevima da se isključi sudija iz građanskog parničnog postupka treba uvek da sadrže obrazloženje. Zakon o parničnom postupku iz 2008. g. navodi konkretne kriterijume kada sudija može biti isključen.¹⁸ Sud treba uvek da pomene primenljivost ovih kriterijuma kada izdaje odluku o zahtevu stranke za isključenje sudije.

Zahtev za isključenje sudije samo je jedna vrsta prethodnog zahteva koje stranka može podneti tokom građanskog parničnog postupka. Druga vrsta prethodnog zahteva je zahtev za izvođenje dokaza.¹⁹ OEBS je zapazio da sudovi često ne daju odgovarajuće obrazloženje u svojim odlukama vezano za prihvatanje ili odbijanje predloga za izvođenje dokaza. Dole navedeni predmet predstavlja drugi primer propusta suda da izda dobro obrazloženu prethodnu odluku.

Dana 3. septembra 2009, tokom preliminarnog pretresa u predmetu vezano za izmenu odluke o starateljstvu nad detetom u jednom sudu u regionu Prizrena, predstavnici svake strane predložili su izvođenje posebnih dokaza. Istog tog dana, posle većanja, sudsko veće je donelo odluku. U odluci je navedeno da su odbijeni predlozi obeju strana za izvođenje dokaza. Nije dato nikakvo obrazloženje za to. Dana 16. septembra 2009., posle drugog pretresa, sudsko

koje parničar podnese sudu i [. . .] razlike koje postoje [. . .] u pogledu statutornih odredbi, običajnih pravila, pravnog mišljenja i prezentacije i pisanja presude.” *Hiro Balani protiv Španije*, presuda ECtHR od 09. decembra 1994, stav 27.

¹⁵ *Tatishvili protiv Rusije*, *supra* u napomeni 11, stav 58.

¹⁶ *Pronina protiv Ukrajine*, *supra* u napomeni 4, stav 23.

¹⁷ Zakon o parničnom postupku iz 2008. g. jasno zahteva da konačne presude moraju da sadrže obrazloženje suda iz prethodnih odluka koje utiču na ishod postupka. Videti član 160.4 i 160.5, naveden napred u fusnoti 8.

¹⁸ Videti član 67 Zakona o parničnom postupku iz 2008. g. Videti takođe sličnu i analognu odredbu u članu 71 Zakona o parničnom postupku iz 1982.

¹⁹ Izvesti znači “ponuditi ili izneti (nešto) radi razmatranja kao dokaz ili ovlašćenje.” Videti *Black-ov pravni rečnik*, 8. izdanje (Sjedinjene Američke Države, Thomson West, 2004), strana 42. Oba Zakona o parničnom postupku iz 1982. i 2008. daju sudovima diskreciono pravo da sami odluče o tome koje dokaze će iskoristiti i obrazložiti u svojoj odluci. Videti član 219 i 220 Zakona o parničnom postupku iz 1982. i član 319 Zakona o parničnom postupku iz 2008. godine.

veće je ponovo većalo i ponovo odbilo izvođenje dokaza. Ovog puta, sud je usmeno naveo razloge za odbijanje. Međutim, ovo obrazloženje nije uneto u zapisnik, čime je uskraćena prilika strankama da to iskoriste i unesu u svoje buduće podneske sudu.²⁰

Prema Zakonu o parničnom postupku iz 2008. g., stranke u parničnom postupku dužne su da “predstave sve činjenice na kojima zasnivaju njihove zahteve i da iznesu dokaze koji dokazuju te činjenice.”²¹ S druge strane, zakon zahteva da sud “odluči o prihvatljivosti dokaza pošteno i obazrivo, kao i da to učini na bazi ishoda celog postupka,”²² i da “ispita svaki dokaz pojedinačno i kolektivno.”²³ Kada stranka zatraži od suda da navede neki dokaz, sud treba da pokaže da je ispunio svoje obaveze kao što je izneto napred u pomenutim članovima tako što će u svom odgovoru izdati dobro obrazloženu odluku.

OEBS je takođe nadgledao predmete u kojima su sudovi nepropisno odlagali da odgovore na prethodne zahteve stranaka, ili su u potpunosti ignorisali prethodne zahteve stranaka. Sledeći predmeti navedeni su kao primeri.

Dana 22. juna 2007. u opštinskom sudu u regionu Prishtinë/Prištine, u predmetu u kome je traženo produženje zaštitnog naloga podnosilac zahteva zahtevao je izuzeće sudije iz datog predmeta zato što predsedavajući sudija nije još doneo odluku u tom predmetu i podnosilac zahteva je osporavao objektivnost sudije. Zahtev je podnet predsedniku opštinskog suda, i u njemu je navedeno da je podnosilac zahteva ranije obavestio predsednika usmenim putem o okolnostima zbog kojih se zahteva isključenje. Dana 22. juna 2007., opštinski sud je izdao odluku kojom se odbija zahtev za produženje zaštitnog naloga. Predsednik opštinskog suda nikada nije rešio zahtev za izuzeće ovog sudije. Tužitelj je 27. juna 2007. podneo žalbu okružnom sudu. Okružni sud je 13. novembra 2007. izdao odluku kojom vraća predmet opštinskom sudu na ponovno razmatranje, zbog toga što je povređen član 354, stav 2, deo 10 Zakona o parničnom postupku iz 1982.²⁴ Prva ponovna rasprava u opštinskom sudu održana je 12. septembra 2008., koju je opet vodio isti predsedavajući sudija koji je i izdao prvostepenu presudu.²⁵ Pošto predsednik suda nije doneo odluku o zahtevu podnosioca zahteva da se iz predmeta isključi

²⁰ Osim toga, ovakvim neevidentiranjem usmenog obrazloženja u zapisniku povređuje se Zakon o parničnom postupku iz 2008., član 135.2, koji propisuje: “Zapisnik treba da sadrži suštinske informacije o sadržaju i preduzetim merama. Zapisnik sa glavnog pretresa treba posebno da sadrži da li je postupak vođen iza zatvorenih ili otvorenih vrata, sadržinu izjava stranaka, njihove predloge, iznete dokaze, upotrebljene dokaze, izjave svedoka i veštaka, odluke koje je doneo sud tokom postupka kao odluku koju je sud doneo posle završetka glavnog pretresa.”

²¹ Član 7.1, Zakona o parničnom postupku iz 2008.

²² Član 8.1, Zakona o parničnom postupku iz 2008.

²³ Član 8.2, Zakona o parničnom postupku iz 2008.

²⁴ Što se tiče navedene odredbe, suštinska povreda odredaba zakona o parničnom postupku, na bazi koje se može osporiti presuda, postoji ako je “sud doneo presudu bez održavanja glavnog pretresa iako je bio obavezan da tako postupi.” U ovom slučaju, sud nije održao nikakav pretres od podnošenja zahteva 7. maja 2007. g. i njegove odluke od 22. juna 2007., uprkos zahtevima člana 12 i 7 UNMIK Uredbe 2003/12 o zaštiti od nasilja u porodici.

²⁵ Član 394 Zakona o parničnom postupku iz 1982. dozvoljava da predmet koji je poslat na ponovno razmatranje prvostepenom sudu bude razmatran od strane istog ili drugog sudskog veća. Član 198.3 Zakona o parničnom postupku iz 2008. na sličan način propisuje da “sud može odlučiti da drugi sudija predsedava u rešavanju predmeta.”

predsedavajući sudija, taj isti predsedavajući sudija odložio je raspravu za 6. oktobar 2008. Predsednik opštinskog suda u stvari je doneo odluku 12. septembra 2008. kojom se zahtev podnosioca odbija kao neosnovan, bez davanja ikakvog dodatnog objašnjenja.²⁶

Oba zakona o parničnom postupku i iz 1982. i iz 2008. g. jasno predviđaju koje korake sud treba da preduzme kada stranka podnese zahtev za isključenje sudije iz pretresa.²⁷ Sud uopšte nema mogućnost izbora da ignoriše ili beskonačno odlaže takav zahtev; ukoliko sud smatra da zahtev nije podnet blagovremeno u skladu sa zakonom, onda treba da donese odluku u kojoj izražava to mišljenje.

Kada sudovi ne reše na pravi način zahteve stranaka za isključenje sudije iz predmeta, time se ugrožava pravo stranaka na nezavisan i nepristrasan sud ustanovljen po zakonu. Sudovi krše pravo stranaka na nepristrasan tribunal kada ne obezbede “dovoljne garancije da se isključi bilo kakva legitimna sumnja” u njihovu nepristrasnost.²⁸ Prema tome, ako stranka zahteva isključenje sudije iz postupka na bazi ovakve sumnje, neuspeh suda da rasprši takve sumnje dajući blagovremenu ocenu zahteva stranke može još više da uveća povredu prava stranke na nezavisan i nepristrasan sud.

Sledeći predmet služi kao dodatni primer neuspeha suda da na pravi način reši prethodni zahtev stranke.

Dana 16. septembra 2009., tokom glavnog pretresa u predmetu međuetničkog zauzeća imovine koji je održan u prizrenskom regionu, advokat tužene strane osporio je ocenu štete koju je sačinio građevinski veštak. Advokat tužene strane izjavio je da su dokazi koji su sadržani u izveštaju građevinskog veštaka u suprotnosti sa “stanjem na terenu u pogledu površine objekta” kao i sa “nalazima geodetskog veštaka i činjeničnog stanja u katastarskim knjigama” Advokat tužene strane takođe je osporio legalnost dopuna (amandmana) u tužbi tužitelja. Na kraju glavnog pretresa, istog tog dana, sud je doneo odluku kojom je utvrdio vrednost spora u iznosu koji je tužitelj tražio. Međutim, sud nikada nije odgovorio na premedbe tužene strane niti je naveo razloge zbog kojih je odbio ove argumente.

U ovom predmetu, kao i u primeru koji je ranije naveden, sud nije uspeo da na pravi način odgovori na zahteve stranaka i da odluči o pitanjima koja bi mogla imati odlučujući uticaj u datim postupcima. Umesto da ignoriše primedbe, zahteve, ili druge propisno podnete prethodne zahteve stranaka, sudovi moraju jasno da pokažu

²⁶ Opštinski sud je kasnije održao ponovne pretrese 6. oktobra 2008. i 24. oktobra 2008. Dana 24. oktobra opštinski sud je ponovo doneo presudu kojom se odbija zahtev za produženje zaštitnog naloga kao neosnovan. Podnosilac zahteva ponovo je uložio žalbu okružnom sudu. Dana 6. februara 2009., okružni sud je opet izdao odluku kojom se predmet vraća opštinskom sudu na ponovni pretres, ovog puta zato što je bio povređen član 354, stav 2, deo 14 Zakona o parničnom postupku iz 1982. Predmet je opet dodeljen istom predsedavajućem sudiji koji je doneo prvostepenu presudu. Posle dva zakazana ponovna pretresa kojima nijedna stranka nije prisustvovala, sud je doneo presudu u kojoj se kaže da se smatra da je zahtev povučen.

²⁷ Videti član 73 i 74 Zakona o parničnom postupku iz 2008. Videti takođe član 72 do 75 Zakona o parničnom postupku iz 1982.

²⁸ *Findlay protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda ECtHR od 21. januara 1997, stav 73. Sudovi takođe krše ovo pravo kada sud nije “subjektivno slobodan od ličnih predrasuda ili nedoumica.” *Id.*

strankama da oni svoje odluke ne donose samovoljno. Jedini način da se tako postupi je da se uvek blagovremeno odgovori na prethodne zahteve stranaka, i da se izdaju dobro obrazložene odluke.

Zaključak i preporuke

Propisno vođenje građanskih parničnih postupaka ima vitalni značaj za poverenje javnosti u profesionalizam i pravičnost pravosuđa. Stranke u građanskom parničnom postupku imaju pravo da njihovi predmeti budu propisno ispitani, pravo da dobiju dobro obrazloženu presudu, pravo na suđenje u okviru razumnog roka, i pravo na nezavisni i nepristrasni sud ustanovljen po zakonu. Propisna obrada prethodnih zahteva stranaka od strane suda ima suštinski značaj da se osigura poštovanje ovih prava.

Opširno obrazlaganje prethodnih zahteva nije potrebno. OEBS je ranije izrazio svoju zabrinutost vezano za preveliki broj zaostalih predmeta i nedovoljan broj sudija u kosovskim sudovima, i priznaje da ovakve okolnosti predstavljaju velike izazove.²⁹ Međutim, da bi se ispoštovao kosovski pravni okvir i međunarodni standardi ljudskih prava, sudovi moraju uvek blagovremeno da razmotre prethodne zahteve stranaka, u skladu sa postupcima predviđenim po zakonu, i da izdaju dobro obrazložene odluke.

Kao odgovor na utvrđene probleme, OEBS preporučuje:

- Sudovi treba blagovremeno da odgovore na prethodne zahteve stranaka.
- Sudovi treba da odgovore na prethodne zahteve stranaka izdajući dobro obrazložene odluke koje analiziraju činjenice pozivajući se na relevantne zakonske kriterijume.
- Kosovski institut za pravosuđe treba da nastavi da organizuje seminare za sudije u pisanju pravnih tekstova i obrazloženja, sa posebnim fokusom u pisanju dobro obrazloženih odluka i presuda.

²⁹ Videti izveštaj OEBS-a “*Nedovoljan broj sudija na Kosovu*” (jun 2009). Dostupan na http://www.osce.org/documents/mik/2009/09/39346_sr.pdf.