



FENOMEN MASOVNIH TUŽBI

**Autor istraživanja:
Dr Nebojša Stanković**

**Saradnici na istraživanju:
Milan Jovanović
Lazar Jović
Milivoje Zlatković**

Niš 2022



„Fenomen masovnih tužbi“ – istraživanje

Autor istraživanja:
Dr Nebojša Stanković

Saradnici na istraživanju:
Milan Jovanović
Lazar Jović
Milivoje Zlatković

Niš 2022

Izdavač

Odbor za ljudska prava Niš (CHRIN)

Za izdavača

Dragan Đorđević, Predsednik Odbora za ljudska prava Niš (CHRIN)

Priredivač i urednik

Mihajlo Čolak

Lektura i korektura

Teodora Todorić Milićević

Dizajn i grafička priprema

Dosije studio, Beograd

Štampa

Dosije studio, Beograd

Publikacija je sačinjena u sklopu rada koalicije Pravosudna baza jug (PBJ). Terensko istraživanje, izrada studije i objavljivanje ove publikacije su deo projekta „Jačanje kapaciteta za vladavinu prava - jug Srbije (FAZA 2)“, u celosti podržanog od strane Fondacije za otvoreno društvo, Srbija.

Zahvaljujemo se ovom prilikom Fondaciji za otvoreno društvo Srbija na podršci i napominjemo da svi stavovi i mišljenja izneti u ovoj publikaciji pripadaju isključivo autoru i izdavaču i ne moraju nužno predstavljati stavove i mišljenja Fondacije za otvoreno društvo Srbija.

Svi pojmovi koji su u tekstu upotrebljeni u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

Sadržaj:

I	Predgovor.....	4
II	Lista skraćenica.....	5
III	Uvod.....	6
IV	Društveni kontekst.....	10
	(i) Pravna pitanja.....	10
	(ii) Ekonomska pitanja.....	10
	(iii) Etička pitanja.....	11
V	Fenomen <i>masovke</i> – pravni okvir.....	12
VI	Cilj istraživanja i istraživački zadaci.....	14
VII	Predmet istraživanja.....	16
VIII	Metod istraživanja.....	17
	Vremenski okvir istraživanja.....	18
	Etički standardi istraživanja.....	19
IX	Nalazi.....	20
	(i) Informacije od javnog značaja.....	20
	(ii) Studije slučaja.....	27
	i) Osnovni sud u Nišu.....	27
	ii) Osnovni sud u Leskovcu.....	29
	iii) Osnovni sud u Vranju.....	31
	(iii) Intervju sa sudijama.....	32
	(iv) Uporedni prikaz.....	34
X	Diskusija i zaključci.....	36
XII	Preporuke.....	49
XIII	Literatura i izvori.....	51
XIV	Dodatak – instrumenti za prikupljanje podataka.....	53

I Predgovor

Srpsko pravosuđe je godinama opterećeno velikim brojem parnica koje imaju za predmet istovetne ili bitno slične zahteve, a koje se u svakodnevnom profesionalnom i običnom govoru nazivaju masovnim predmetima. Usled njihove prirode i karakteristika, masovne predmete prati značajan broj pravnih, ekonomskih i etičkih problema. Ideja ovog istraživanja je bila da se konkretnom slučaju ispituju problemi i karakteristike u jednoj od brojnih vrsta masovnih predmeta – postupcima iniciranim od strane fizičkih lica protiv Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ) zbog nepravilnog obračuna naknade za slučaj nezaposlenosti. U cilju ispitivanja postavljenih hipoteza u vezi s opštim karakteristikama masovnih predmeta i definisanja karakteristika konkretne vrste masovnih parnica, kao i u cilju jedinstvenog prikaza dobijenih podataka i njihove analize, ispitani su pojedinačni predmeti i intervjuisane sudije koje su u njima postupale, a korišćeni su i mehanizmi pristupa informacijama od javnog značaja. Prikupljeni podaci biće predmet diskusije, na osnovu koje će biti doneti pravni zaključci i preporuke za rešavanje masovnih predmeta.

Istraživanje je realizovao tim predvođen autorom istraživanja, advokatom iz Niša, dr Nebojšom Stankovićem. Istraživački tim su činili Milan Jovanović, sudijski pripravnik iz Niša, Lazar Jović, advokatski pripravnik iz Grdelice i Milivoje Zlatković, advokatski pripravnik iz Vranja. Terensko istraživanje je sprovedeno tokom 2020. godine, a pisanje studije je okončano u prvom kvartalu 2021. godine. Logističku podršku istraživanju su pružili Odbor za ljudska prava Niš (CHRIN) i koalicija Pravosudna baza jug (PBJ).

Mihajlo Čolak

II Lista skraćenica

DRI	Državna revizorska institucija Republike Srbije
Kodeks	Kodeks profesionalne etike advokata, <i>Sl. glasnik RS</i> , br. 27/2012
NSZ	Nacionalna služba za zapošljavanje
NSZ postupci / NSZ predmeti	Postupci vođeni protiv NSZ zbog mišljenja da nije pravilno obračunavala i isplaćivala naknadu za slučaj nezaposlenosti, zbog čega su fizička lica zahtevala naknadu štete pred sudovima. Deo sporova se odnosi i na kondemnatorne zahteve kojima je traženo da se NSZ naloži da na iznos dosuđene štete isplati i pripadajuće doprinose nadležnim fondovima.
Osnovni sudovi	Zajednički: Osnovni sud u Nišu, Osnovni sud u Leskovcu, Osnovni sud u Vranju
VKS	Vrhovni kasacioni sud
Zakon	Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, <i>Sl. glasnik RS</i> , br. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 i 113/2017 – dr. zakon
ZPP	Zakon o parničnom postupku Republike Srbije, <i>Sl. glasnik RS</i> , br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014, 87/2018 i 18/2020
ZPP HR	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku Republike Hrvatske, <i>NN</i> 70/2019 (24. 07. 2019)

III Uvod

Masovne tužbe, masovne parnice ili *masovke* jesu kolokvijalni izrazi koji se koriste za označavanje parničnih postupaka, odnosno tužbi, čiji su pravni i činjenični osnovi bitno slični ili istovetni, a koji se pred sudovima javljaju u velikom broju usled masovnih povreda prava.

Bez obzira na karakter samih parnica, odnosno njihov pravni ili činjenični osnov, kao zajedničke karakteristike ovih postupaka mogu se izdvojiti sledeće:

- postupak po pravilu inicira fizičko lice;
- tužioca po pravilu zastupa punomoćnik iz redova advokata;
- u ulozi tuženog se javlja korisnik javnih sredstava (država ili njeni organi, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća, organizacije ili nosioci javnih ovlašćenja) ili drugo pravno lice;
- zahtev tužbe je isplata novčanog iznosa (potraživanje iz radnog odnosa, naknada štete, sticanje bez osnova) ili utvrđenje;
- benefiti vođenja ovakvih postupaka za tužioce obično su upitni – iznosi koje ostvaruju su često zanemarljivi, dok advokatski troškovi višestruko nadmašuju dosuđene novčane iznose;
- moralna satisfakcija, koja se ogleda u utvrđenju povrede prava ličnosti ili ništavosti, za mnoge tužioce nije od značaja;
- do masovnosti ovih postupaka dolazi zbog prirode, položaja, nadležnosti ili delatnosti tuženih subjekata, što podrazumeva pravne odnose s velikim brojem lica;
- postupci se u značajnom broju pokreću onda kada se uspostavi potpuni mehanizam predvidljivosti toka i ishoda sudskog spora;
- nije isključeno iniciranje postupaka i bez „pilot faze“,¹ naročito u slučaju kada su rizici negativnog ishoda mali ili

¹ „Pilot faza“ je period od podnošenja prvih tužbi u određenom tipu masovne parnice do donošenja prvih odluka u prvom i drugom stepenu, tokom kojeg se ispituju stavovi sudova o tipičnom predmetu spora i upoznaje s uobičajenim tokom parnice, u cilju procene celishodnosti podnošenja dodatnih tužbi i formiranja strategije tipičnog postupanja.

novčanom potraživanju prethodi zastarelost, što po pravilu dovodi do neujednačene sudske prakse;

- u slučaju uspeha u sporu, izvesna je naplata glavnog potraživanja i troškova postupka od tuženog, što je osnovno merilo celishodnosti njegovog pokretanja, odnosno odlučujući motiv;
- bez obzira na značajan utrošak vremena za njihovo vođenje, masovni postupci su vrlo isplativi za advokate, jer se tehnika i metod vođenja brzo razrade;
- vrednost predmeta spora² je u najvećem broju slučajeva bagatelna;
- postupak (ukoliko nije u vezi s potraživanjima iz radnog odnosa) u najvećem broju slučajeva vodi se po pravilima o sporovima male vrednosti.³

Opisani postupci pojavili su se sredinom dvehiljaditih u domaćem pravosudnom sistemu. U tom periodu okupirali su pažnju ogromnog broja pravnika iz različitih redova. Na prvom mestu, to su svakako advokati, koji se javljaju kao punomoćnici tužilaca, a koji određena ponašanja tuženih subjekata smatraju nepravilnim, nezakonitim ili zloupotrebom, na osnovu čega savetuju klijente da se upuštaju u postupke; potom, koji u postupke ulažu velike resurse i za koje se specijalizuju; te koji dele iskustva s kolegama, bilo da oni neposredno učestvuju u ovim postupcima ili ne. Dalje, rešavajući sporove, u ovim postupcima angažovane su i sudije na svim nivoima sudstva. Na kraju, tu su i pravobranioci i njihovi zamenici, diplomirani pravnici s položenim pravosudnim ispitom, ili, ređe, advokati, koji u ovim postupcima zastupaju tužene.

² Vrednost predmeta spora je iznos potraživanja ili štete čija se isplata zahteva, ili novčano određena protivvrednost zahteva, koji se ne odnosi na potraživanje u novcu (npr. predaja stvari ili utvrđenje prava svojine). Vrednost predmeta spora određuju stranke i sud prema propisanim pravilima, za potrebe utvrđivanja taksene obaveze, utvrđivanja tarife advokata, određivanja pravila parničnog postupka po kojima će se postupati, utvrđivanja prava na podnošenje revizije.

³ Spor male vrednosti je spor u kome se tužbeni zahtev odnosi na potraživanje u novcu koje ne prelazi dinarsku protivvrednost od 3.000 evra po srednjem kursu Narodne banke Srbije na dan podnošenja tužbe i koji se sprovodi po pojednostavljenim parničnim pravilima, koja podrazumevaju odsustvo odgovora na tužbu i pripremno ročište, skraćenu sadržinu zapisnika, ograničenu mogućnost izjavljivanja žalbe i ograničenje žalbenih razloga, odsustvo mogućnosti rasprave pred drugostepenim sudom i odsustvo mogućnosti ulaganja revizije.

Kao što je već rečeno, zahtevi tužilaca mogu biti različiti. U velikom broju slučajeva odnose se na neisplaćena potraživanja iz radnih odnosa i na naknadu štete, ali se mogu javiti i drugi pravni osnovi, kao što je sticanje bez osnova. Pored kondemnatornih,⁴ javljaju se i deklaratorni zahtevi,⁵ kod kojih se zahteva utvrđenje povrede prava ličnosti ili ništavosti. Retko, javljaju se i preobražajni zahtevi.⁶

Među raznim vrstama masovnih predmeta koji se javljaju na teritoriji čitave države, ističu se oni koji se tiču smenskog i noćnog rada, naknade za ishranu i regresa zaposlenih u *JP Železnice Srbije* i odgovornosti pravnih sledbenika nakon restrukturiranja i statusnih promena (*železnice*), uvećane zarade pripadnika Ministarstva unutrašnjih poslova (*policija*), diskriminacija ratnih rezervista (*vetarani*), prekomerno isplaćene naknade za boravak deteta u predškolskim ustanovama (*vrtići*), diskriminacija poljoprivrednih osiguranih (*poljoprivredne penzije*), naknada štete zaposlenima u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija, ništavost odredbi ugovora o kreditu o troškovima obrade zahteva (*troškovi obrade*), neadekvatna isplata naknade za slučaj nezaposlenosti od strane Nacionalne službe za zapošljavanje (*nacionalke*). Pored toga, javljaju se i drugi postupci, koji su karakteristični samo za pojedine sredine ili područja.

Nema naznaka da će se u skorijoj budućnosti smanjiti intenzitet masovnih predmeta. Naprotiv, sve su prilike da će, usled novih društvenih i pravnih okolnosti, doći do njihovog povećanja ili do omasovljenja nekih novih tipova tužbi. Masovnost pojedinih predmeta uzrok je zakazivanja prvog ročišta u periodu i do dve godine nakon podnošenja tužbe. Jedan od uzroka za pojavu novih talasa masovnih tužbi svakako može biti pandemija virusa korona, usled koje je u proleće 2020. godine došlo do proglašenja vanrednog stanja. Ustavnost i zakonitost proglašenja, ali i regulative donete za

⁴ Kondemnatorni zahtev je zahtev za osudu na činidbu (na davanje, činjenje, trpljenje ili propuštanje). Među kondemnatornim zahtevima najčešći su oni za isplatu potraživanja ili naknadu štete.

⁵ Deklaratorni zahtev je zahtev da sud utvrdi da postoji ili ne postoji neko pravo ili pravni odnos, kao i da utvrdi da je povređeno neko pravo ličnosti. Među deklaratornim zahtevima najčešći su oni za utvrđenje ništavosti ugovora i utvrđenje povrede prava na dostojanstvo i ugled.

⁶ Preobražajni (konstitutivni) zahtev je zahtev da se posredstvom suda izdejstvuje prestanak, nastanak ili izmena određenog pravnog odnosa. Među preobražajnim zahtevima najčešće su tužbe za raskid ugovora, razvod braka, poništaj otkaza ugovora o radu ili promenu načina održavanja kontakta s detetom. Takav tip zahteva je najređi među *masovkama*.

vreme njegovog trajanja, upitni su, što je delimično bilo predmet ocene koju je dao Ustavni sud. Iako Ustavni sud nije prihvatio da razmatra ustavnost proglašenja vanrednog stanja, zauzeo je stavovište da je prekršajno kažnjavanje zbog nepoštovanja mere zabrane kretanja neustavno zbog suprotnosti ustavnoj garanciji zabrane dvostrukog kažnjavanja.⁷ Ustavni sud, kao i nacionalni i međunarodni sudovi, izjašnjavaće se o tome da li su ograničenja osnovnih ljudskih prava i sloboda bila u skladu sa zakonima, Ustavom i međunarodnim dokumentima, te da li su bila prekomerna i dovela do njihove negacije. To znači i mogućnost pojave velikog broja predmeta i nastanka novih tipova masovnih parnica usled povreda ljudskih prava do kojih je došlo u navedenom periodu.

⁷ Odluka Ustavnog suda RS broj IUo-45/2020.

IV Društveni kontekst

Koren svakog pojedinačnog postupka jeste stanovište tužioca da je ponašanje tuženog u pravnom prometu bilo nezakonito. U tom smislu, legitimno je pravo svakog pojedinca da ističe svoj pravozaštitni zahtev, bez obzira na nesporni doprinos svakog tužioca gomilanju, odnosno omasovljenju predmeta, sve dok on ne predstavlja zloupotrebu prava i dok namera tužioca nije frivolna. Brojnost postupaka, međutim, uz ostale karakteristike, doprinosi nastajanju određenih problema i pojava, te zavređuje posebnu pažnju kako bi se fenomen masovnih tužbi što bolje sagledao. Problemi i pojave se mogu grubo klasifikovati u tri kategorije: (i) pravna pitanja, (ii) ekonomska pitanja i (iii) etička pitanja masovnih tužbi.

(i) Pravna pitanja

U pravna pitanja ubrajaju se:

- pitanje opterećenosti sudova,
- pitanje rešavanja masovnih sporova,
- pitanje (ne)ujednačenosti sudske prakse,
- ispitivanje uvažavanja načela pravičnog suđenja,
- iznalaženje pogodnih mehanizama za efikasno rešavanje ovih sporova i preporuka u tom smeru.

(ii) Ekonomska pitanja

Ekonomska problematika obuhvata:

- analizu utroška resursa (vremenskih i novčanih) u vođenju masovnih parnica,
- analizu iznosa potraživanja čija se isplata zahteva i iznosa troškova koji su nastali kao posledica vođenja postupka,
- analizu uvažavanja principa ekonomičnosti postupka,
- opšti pregled ekonomskog uticaja vođenja masovnih parnica po tužene ili eventualno tužioce.

(iii) Etička pitanja

Osnovni etički problem koji se vezuje za masovne parnice jeste način pridobijanja klijenata, za koji se nedopustivo često može neformalno čuti da je suprotan načelima Kodeksa profesionalne etike advokata (Kodeks)⁸ o nedopuštenom sticanju klijenta. Izigravanje Kodeksa najčešće se vezuje za: nuđenje advokatskih usluga, dostavljanje blanko punomoćja, reklamiranje, angažovanje posrednika, obećavanje ishoda, angažovanje i/ili predlaganje veštaka čije je stanovište u pogledu spornog pitanja unapred poznato. Kako je kroz analizu konkretnih predmeta ili intervjuue moguće dobiti odgovore na samo pojedina etička pitanja, istraživanje će biti ograničeno na njih. Poželjno je sagledati i da li su tim povodom vođeni postupci pred organima advokatskih komora.

⁸ *Sl. glasnik RS*, br. 27/2012.

V Fenomen *masovke* – pravni okvir

Fenomen masovnih tužbi u konkretnom slučaju biće razmatran kroz predmete koji se, kako je ranije navedeno, kolokvijalno nazivaju *nacionalke*, što je jedan od pojavnih oblika *masovki*.

Pravna pozadina ovih predmeta opisana je u nastavku.

Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti (Zakon)⁹ propisuje sistem obaveznog osiguranja kojim se obezbeđuju prava za slučaj nezaposlenosti, i to naročito novčana naknada i zdravstveno i penzijsko osiguranje (član 64). Lice ima pravo na novčanu naknadu u slučaju da je bilo osigurano najmanje 12 meseci neprekidno ili s prekidima u poslednjih 18 meseci (član 66), usled prestanka radnog odnosa po osnovima koje je predviđeo zakon (član 67).

Mesečni iznos novčane naknade predstavlja proizvod dnevne novčane naknade i broja kalendarskih dana u mesecu za koji se ostvaruje pravo i vrši isplata. Dnevna novčana naknada utvrđuje se množenjem osnovice dnevne novčane naknade s ličnim koeficijentom. Osnovica dnevne novčane naknade u sebi sadrži pripadajuće doprinose za zdravstveno i penzijsko i invalidsko osiguranje i iznosi 1.000 dinara. Lični koeficijent iz člana 69, stava 2 predstavlja odnos ukupne zarade, odnosno naknade zarade, osnovice osiguranja i visine ugovorene naknade u poslednjih 12 meseci koji prethode mesecu u kome je prestao radni odnos, odnosno prestalo osiguranje i prosečne godišnje zarade po zaposlenom isplaćene u Republici Srbiji prema poslednjem objavljenom podatku organa nadležnog za poslove statistike u trenutku ostvarivanja prava na novčanu naknadu. Mesečni iznos novčane naknade utvrđuje se srazmerno broju kalendarskih dana u mesecu za koji se ostvaruje pravo i vrši isplata novčane naknade, s tim da za ceo kalendarski mesec ne može biti niži od 22.390 dinara, niti viši od 51.905 dinara (član 69). Naknada se isplaćuje u periodu od tri (3) do dvanaest (12) meseci, u zavisnosti od trajanja staža osiguranja (član 72).

Prema članu 8 Zakona, poslove osiguranja za slučaj nezaposlenosti i ostvarivanje prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti obavlja Nacionalna služba za zapošljavanje.

⁹ *Sl. glasnik RS*, br. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 i 113/2017 – dr. zakon. Prethodno važeći zakoni sadržali su identične odredbe, s eventualno izmenjenim novčanim iznosima.

Zakon je propisao da su doprinosi za zdravstveno i penzijsko i invalidsko osiguranje sadržani u novčanoj naknadi i da se plaćaju na teret lica koje prima novčanu naknadu (član 78). Član 21 Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje¹⁰ propisuje da je osnovica doprinosa za osiguranike koji ostvaruju novčanu naknadu iz sredstava organizacije nadležne za zapošljavanje, u skladu sa zakonom, iznos novčane naknade. U skladu s istim zakonom, obveznici doprinosa za obavezno socijalno osiguranje jesu lica koja ostvaruju novčanu naknadu po zakonu koji uređuje zapošljavanje i osiguranje za slučaj nezaposlenosti, dok doprinose isplaćuje Nacionalna služba za zapošljavanje.

Početakom 2012. godine, na osnovu preporuke Državne revizorske institucije koja je za NSZ obavezujuće prirode, NSZ je promenila metodologiju obračuna naknade za slučaj nezaposlenosti, što je za posledicu imalo sniženje iznosa naknade.

Sporovi su proisticali iz tvrdnje tužilaca – fizičkih lica, da NSZ nije obračunavala i isplaćivala naknadu za slučaj nezaposlenosti u skladu sa Zakonom, zbog čega su pred sudovima zahtevali naknadu štete. Deo sporova odnosi se i na kondemnatorne zahteve, kojima je traženo da se NSZ naloži da na iznos dosuđene štete isplati i pripadajuće doprinose nadležnim fondovima (NSZ postupci ili NSZ predmeti).

Uprkos tome što je odnos korisnika naknade i NSZ u pogledu ostvarivanja prava za slučaj nezaposlenosti upravno-pravne prirode, te kao takav podleže instancionoj upravnoj i upravno-sudskoj kontroli, dominantan stav prakse bio je da tužioci uživaju pravo na sudsku zaštitu pred sudovima opšte nadležnosti po osnovu člana 35, stava 2 Ustava Republike Srbije,¹¹ prema kome svako ima pravo na naknadu materijalne ili nematerijalne štete koju mu nezakonitim ili nepravilnim radom prouzrokuje državni organ, imalac javnog ovlašćenja, organ autonomne pokrajine ili organ jedinice lokalne samouprave.

¹⁰ *Sl. glasnik RS*, br. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012 – usklađeni din. izn., 8/2013 – usklađeni din. izn., 47/2013, 108/2013, 6/2014 – usklađeni din. izn., 57/2014, 68/2014 – dr. zakon, 5/2015 – usklađeni din. izn., 112/2015, 5/2016 – usklađeni din. izn., 7/2017 – usklađeni din. izn., 113/2017, 7/2018 – usklađeni din. izn., 95/2018, 4/2019 – usklađeni din. izn., 86/2019 i 5/2020 – usklađeni din. izn.

¹¹ *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006.

VI Cilj istraživanja i istraživački zadaci

Imajući u vidu brojnost i raznovrsnost masovnih parnica, kao i činjenicu da ova vrsta postupaka nije bila predmet detaljnije obrade i razmatranja u fenomenološkom i problemskom smislu, te da nema pouzdanih, javnih, detaljnih i sistematizovanih podataka o njihovom broju i uticaju, kroz razmatranje karakteristika postupaka i pitanja koja se uzgredno javljaju kao posledica njihovog vođenja pokušaćemo da se dođe do konkretnih zapažanja i zaključaka kroz istraživanje koje smo sprovedeli.

S obzirom na to da je broj vrsta masovnih postupaka veliki, ne bi bilo praktično vršiti analizu kroz ispitivanje većeg broja različitih vrsta predmeta, već je za svrhu dolaženja do podataka odatran tip masovnih predmeta koji se odnosi na postupke naknade štete pokrenutih protiv NSZ zbog nezakonitog obračuna visine naknade za slučaj nezaposlenosti, odnosno na postupke radi uplate pripadajućih doprinosa za obavezno socijalno osiguranje. Ta vrsta predmeta pogodna je za analizu iz više razloga: ova kategorija sporova jedna je od najbrojnijih među masovnim predmetima,¹² odluke koje su sudovi donosili u ovim vrstama predmeta vrlo su neujednačene, naročito na područjima sudova jugoistočne Srbije; iznosi koje tužioc potražuju variraju unutar širokog okvira; NSZ je u postupcima zastupana kako od strane advokata tako i od strane zaposlenih pravnika s položenim pravosudnim ispitom; postupci su vođeni po parničnim pravilima za sporove male vrednosti, u kojima su razlozi za izjavljivanje redovnih pravnih lekova ograničeni, a revizije nedozvoljene; u ovim postupcima su korišćeni različiti mehanizmi i instituti u pokušaju ujednačavanja sudske prakse (stavovi o spornim pravnim pitanjima, posebne revizije).

U tom smislu, cilj istraživanja jeste dolaženje do konkretnih podataka i informacija kako bi se sagledala pravna, ekonomska i etička pitanja, te dali odgovori na njih.

U izvršenju ovih ciljeva, istraživački zadaci su uvid u sudske predmete, prikupljanje i analiza podataka i informacija o pojedinačnim predmetima i pribavljanje dodatnih zbirnih podataka na osnovu intervjuva i Zakona o slobodnom pristupu informacijama

¹² Prema medijskim izvorima, vođeno je 40.000 NZS postupaka pred sudovima. <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2643426/moze-li-n-sz-da-trazi-vracanje-naknade.html>, pristupljeno 22. 04. 2020.

od javnog značaja¹³ (o ukupnom broju NSZ postupaka, broju predmeta nepravnosnažno okončanih usvajajućom odlukom, broju predmeta nepravnosnažno okončanih odbijajućom odlukom, broju predmeta pravnosnažno okončanih usvajajućom odlukom, broju predmeta pravnosnažno okončanih odbijajućom odlukom, broju predmeta u kojima je izjavljen vanredni pravni lek).

¹³ *Sl. glasnik RS*, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010.

VII Predmet istraživanja

Istraživanje je obuhvatilo parnične predmete u postupcima fizičkih lica protiv NSZ radi naknade štete zbog nepravilnog obračuna naknade za slučaj nezaposlenosti pred Osnovnim sudom u Nišu, Osnovnim sudom u Leskovcu i Osnovnim sudom u Vranju (osnovni sudovi). Podaci su se prikupljali neposrednim uvidom u spise predmeta, na osnovu intervjua i na osnovu odgovora sudova na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja. Dodatne informacije o NSZ predmetima prikupljene su na druge načine, kako je opisano u narednom delu ovog izveštaja.

VIII Metod istraživanja

Istraživanje je sprovedeno kroz pet faza.

U okviru prve faze, prikupljeni su i, korišćenjem metoda analize, sagledani relevantni propisi. Analiza pravnog okvira data je delu V ovog izveštaja.

Druga faza je sprovedena kroz tri potfaze:

- i) u prvoj potfazi, osnovnim sudovima i drugim nadležnim institucijama koje raspolažu relevantnim informacijama podneti su zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja, a dobijeni podaci su sistematizovani i obrađeni po prijemu odgovora na zahteve;
- ii) u drugoj potfazi ostvaren je pristup osnovnim sudovima u cilju izvršenja studija slučaja, na osnovu neposrednog uvida u prezentovani uzorak NSZ predmeta, uz prikupljanje informacija o pojedinačnim sudskim predmetima kroz unapred pripremljene formulare s ciljanim izborom podataka o predmetima;
- iii) u trećoj potfazi korišćen je metod intervjua, koji je modifikovan u skladu s potrebom izbegavanja neposrednog kontakta usled nepovoljnih epidemioloških uslova u vreme sprovođenja, i to tako što je sudijama koji su postupali u NSZ predmetima dostavljen formular s pitanjima, koji su postupajuće sudije neposredno i lično popunjavali.

Treća faza je obuhvatila analizu prikupljenih podataka, sačinjavanje statistike i donošenje zaključaka, što je prezentovano u IX i X delu izveštaja.

U četvrtoj fazi sačinjeni su predlozi za poboljšanje stanja u oblasti masovnih postupaka.

U poslednjoj, petoj fazi istraživanja, izrađeni su nacrt izveštaja, njegova revizija i finalni izveštaj.

Uslov realizacije svake od narednih faza bila je saradnja osnovnih sudova, odnosno njihove administracije i sudija, kao i institucija od kojih se zahteva dostavljanje informacija od javnog značaja. Autor izveštaja ovim putem potvrđuje da su, uprkos aktuelnoj pandemiji, svi kontaktirani sudovi i institucije od kojih su tražene informacije iskazali razumevanje i odgovorili na zahteve

nosioca projekta, te na taj način doprineli njegovoj realizaciji i omogućili pribavljanje podataka na kojima počiva ovaj izveštaj.

Druga faza je sprovedena kroz tri potfaze.

- i) U prvoj potfazi, nosilac projekta obratio se osnovnim sudovima i drugim institucijama sa zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja; zahtevi su slati u sukcesivnim instancama i razmacima neophodnim za dostavljanje odgovora na svaki od njih, s određenim brojem pitanja, kako bi se omogućili blagovremenost, ekonomičnost i praktičnost u postupanju organa. Potom su ovi odgovori sistematizovani i obrađivani.
- ii) U drugoj potfazi, nakon našeg obraćanja osnovnim sudovima i dogovaranja uslova realizacije ovog dela, ostvarili smo neposredan uvid u NSZ predmete pred osnovnim sudovima i tom prilikom prikupili podatke u upitnicima – *case study*.
- iii) U trećoj potfazi, nakon aranžmana s administracijom osnovnih sudova, prikupljeni su podaci na osnovu intervjua, koji je sproveden u pisanoj formi, neposrednim popunjavanjem samih sudija.

Vremenski okvir istraživanja

Faze	mart–maj 2020.	jun–oktobar 2020.			oktobar 2020.	oktobar 2020.	novembar– decembar 2020.
I	Izrada metodologije istraživanja; pravni okvir						
II		Zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja	Studije slučaja	Intervjui sa sudijama			
III					Analiza		
IV						Predlozi	
V							Izveštaj

Etički standardi istraživanja

Izveštaj o istraživanju je napisan bez bilo kakvih ličnih podataka o učesnicima u postupcima, intervjuisanim sudijama i drugim osobama čiji lični podaci mogu biti iskazani u podacima od interesa za izradu izveštaja.

IX Nalazi

(i) Informacije od javnog značaja

Nosilac projekta obratio se u ime istraživačkog tima institucijama koje mogu posedovati informacije relevantne za predmet istraživanja. Sve institucije su blagovremeno odgovorile na zahteve za dostavu informacija od javnog značaja, pri čemu nisu u svim slučajevima raspolagale traženim informacijama (npr. pravnosnažni ili nepravnosnažni ishod postupka), ili je njihovo pribavljanje, usled obima rada koji bi bio potreban ili karakteristikâ baza podataka, bilo teško ili nemoguće sprovesti.

Dobijeni podaci i informacije biće prikazani i analizirani zajednički, imajući u vidu njihovu povezanost i potrebu za direktnim upoređivanjem.

U toku 2013. godine, protiv NSZ u Republici Srbiji podneto je 4.110 tužbi radi naknade štete zbog razlike u isplati novčane naknade, naknade štete zbog neostvarivanja prava na novčanu naknadu i, u manjem broju, zbog docnje u isplati novčane naknade i umanjenja starosne penzije zbog manje isplaćene novčane naknade. Radi naknade štete zbog neostvarivanja prava na novčanu naknadu, u toku 2013. godine, protiv NSZ podneto je 266 tužbi, i to sve od strane zaposlenih u dva privredna društva.¹⁴

Tokom 2014. godine, protiv NSZ je na teritoriji Republike Srbije podneto 3.746 tužbi radi isplate razlike novčane naknade, a NSZ je za ove potrebe (glavni dug, kamata, sudski troškovi) u toku ove godine izvršila rashode u iznosu od 282.114 hiljada dinara. Na području Filijale Leskovac podnete su 2.182 tužbe, na području Filijale Pirot podnete su 883 tužbe, dok su na području Filijale Niš podnete ukupno 482 tužbe zbog nepravilne ili neblagovremene isplate novčane naknade za slučaj nezaposlenosti.¹⁵

Na dan 31. 12. 2015. godine, NSZ je vodila ukupno 32.143 spora, od čega je 7.113 vodila Direkcija Nacionalne službe, a 25.030 filijale. Najveći broj sporova odnosi se na tužbe korisnika novčane

¹⁴ Izveštaj o reviziji Završnog računa Nacionalne službe za zapošljavanje za 2013. godinu i pravilnosti poslovanja br. 400-100/2014-05-11, str. 105.

¹⁵ Izveštaj o reviziji Završnog računa Nacionalne službe za zapošljavanje za 2014. godinu i pravilnosti poslovanja br. 400-4965/2015-05/8, str. 90-92.

naknade.¹⁶ U toku 2015. godine, Nacionalna služba je izvršila rashode iz grupe *Novčane kazne i penali po rešenju sudova* u ukupnom iznosu od 40.128 hiljada dinara, dok su rashodi iz grupe *Naknade štete za povrede ili štetu nanetu od strane državnih organa* iznosili 381.099 hiljada dinara, od čega je 366.479 hiljada dinara izvršeno prinudnim putem.¹⁷

Na dan 31. 12. 2016. godine, NSZ je vodila ukupno 50.396 sudskih sporova, od čega 40.475 sporova u kojima se pojavljivala kao tužena po osnovu manje isplaćene novčane naknade. I ti sporovi su vođeni na nivou filijala. Od ukupnog broja sporova u kojima se NSZ pojavljuje kao tužena, čak 27% vođeno je na nivou Filijale Niš (skoro 11.000 postupaka); 13% na nivou Filijale Prokuplje; 8% na nivou Filijale Vranje; 6% na nivou Filijale Beograd; dok je 4% sporova vođeno na nivou Filijale Leskovac.¹⁸

U 2016. godini, NSZ je iskazala rashode iz grupe *Novčane kazne i penali po rešenju sudova* u ukupnom iznosu od 172.044 hiljade dinara, dok su rashodi iz grupe *Naknade štete za povrede ili štetu nanetu od strane državnih organa* iskazani i izvršeni u ukupnom iznosu od 1.421.801 hiljade dinara, što u odnosu na prethodnu godinu predstavlja uvećanje od čak 1.055.322 hiljade dinara.¹⁹

Državna revizorska institucija Republike Srbije (DRI) skrenula je pažnju na to da NSZ nije obezbedila doslednu primenu postojećih kontrolnih mehanizama²⁰ kojima bi se obezbedilo postupanje u rokovima za dobrovoljno izvršenje po pravnosnažnim sudskim presudama u kojima je dužnik NSZ, što je imalo za posledicu veći iznos izvršenih rashoda zbog troškova sprovođenja izvršnog postupka i angažovanja izvršitelja. U testiranom uzorku izvršenih rashoda po osnovu naknade štete za povrede ili štetu nanetu od strane državnih organa, na troškove izvršnog postupka odnosi se iznos od 43%, odnosno 2.717 hiljada

¹⁶ Izveštaj o reviziji Završnog računa Nacionalne službe za zapošljavanje za 2015. godinu i pravilnosti poslovanja br. 400-69/2016-05/8, str. 65.

¹⁷ Ibid., str. 51-52.

¹⁸ Izveštaj o reviziji Završnog računa Nacionalne službe za zapošljavanje za 2016. godinu i pravilnosti poslovanja br. 400-1912/2017-05/6, str. 75-76.

¹⁹ Ibid., str. 62.

²⁰ Internih politika, procedura, uputstava, pravilnika i odluka kojima se upravlja rizikom, obavezujućih za sve zaposlene.

dinara.²¹ DRI navodi da NSZ nije uspostavila kontrolne mehanizme kojima bi se omogućilo ažurno dostavljanje dokumentacije na osnovu koje su sprovedena prinudna izvršenja, radi praćenja i identifikovanja izvršnih poverilaca, osnova njihovog potraživanja, iznosa glavnog duga, kamate, troškova parničnog i izvršnog postupka.²²

Nepoštovanje kontrolnih mehanizama dovelo je do toga se izvršenje ostalih rashoda, u koje spadaju troškovi, kamate i glavni dug iz sudskih postupaka radi naknade štete od strane državnih organa, u čak 93% slučajeva vrši blokadom računa po izvršnim rešenjima donetim na osnovu izvršnih naslova²³ proisteklih iz parničnih postupaka vođenih zbog nepravilne isplate novčane naknade, dok tek 1% predstavlja dobrovoljno izvršenje pravnosnažne sudske presude od strane filijala.²⁴

Na dan 31. 12. 2017. godine, NSZ je bila tužena u 34.439 postupaka, od čega se najveći broj odnosi na tužbe korisnika novčane naknade. U toku 2017. godine, najviše sporova vođeno je na nivou Filijale Kragujevac (23%) i na nivou Filijale Beograd (12%).²⁵ Na nivou Filijale Niš vođeno je 7% postupaka, Filijale Vranje 3% postupaka, dok je na nivou Filijale Leskovac vođen 1% postupaka. Ostali rashodi na ime novčanih kazni i penala po rešenju sudova i naknade štete za povrede ili štetu nanetu od strane državnih organa smanjeni su za 45% posto i u 2017. godini iznosili su 113.423 hiljade dinara, odnosno 758.484 hiljade dinara.²⁶

Na dan 31. 12. 2018. godine, NSZ je vodila ukupno 44.020 sporova, od čega 36.190 na nivou filijala, među kojima 35.698 kao tužena, dok je 7.716 sporova vođeno na nivou Direkcije NSZ.²⁷

²¹ Izveštaj o reviziji Završnog računa Nacionalne službe za zapošljavanje za 2016. godinu i pravilnosti poslovanja br. 400-1912/2017-05/6, str. 4.

²² Ibid., str. 10.

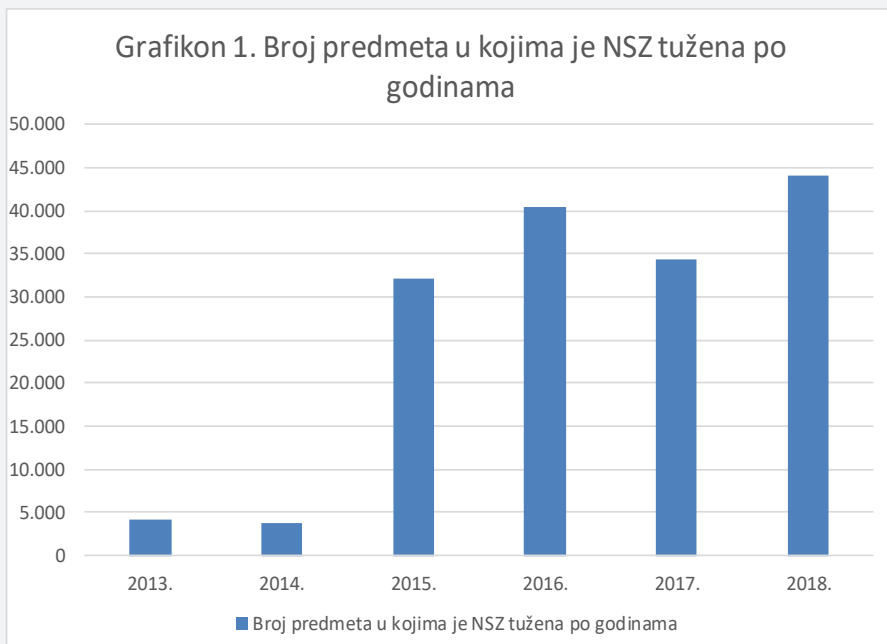
²³ Izvršni naslov je pravnosnažna ili konačna odluka suda, arbitraže ili upravnog organa, sudsko ili upravno poravnanje, javnobeležnička isprava ili drugi dokument javnopravnog karaktera u skladu sa zakonom, koji glasi na davanje, činjenje ili nečinjenje i koji je snabdeven klauzulom izvršnosti.

²⁴ Ibid., str. 27.

²⁵ Izveštaj o reviziji finansijskih izveštaja i pravilnosti poslovanja Nacionalne službe za zapošljavanje za 2017. godinu, broj 400-1795/2018-05/6, str. 88-89.

²⁶ Ibid., str. 65.

²⁷ Izveštaj o reviziji Završnog računa Nacionalne službe za zapošljavanje, Kragujevac, za 2018. godinu, broj 400-90/2019-05/8, str. 54.

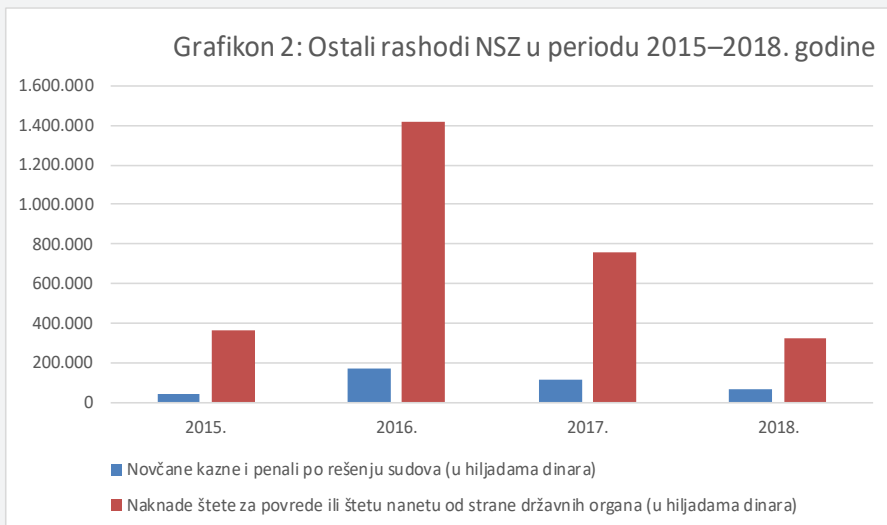


DRI je skrenula pažnju da u je u reviziji finansijskih izveštaja i pravilnosti poslovanja za 2017. godinu utvrđeno da NSZ u bilansu stanja na dan 31. 12. 2017. godine nije iskazala obaveze po osnovu troškova izvršnih sudskih presuda i na taj način je manje iskazala obaveze za ostale rashode i aktivna vremenska razgraničenja u iznosu od najmanje 13.070 hiljada dinara. Iz tog razloga je odgovornim licima data preporuka da obaveze za ostale rashode po osnovu troškova izvršnih sudskih presuda evidentiraju hronološki, uredno i ažurno, u rokovima koji su u skladu s propisima koji uređuju budžetsko računovodstvo, koja je delimično sprovedena.²⁸

U postupku revizije utvrđeno je da NSZ nije iskazala obaveze za ostale rashode po osnovu troškova izvršnih sudskih presuda na dan 31. 12. 2018. godine u ukupnom iznosu od 16.422 hiljade dinara, po osnovu tužbi za naknadu štete zbog manje isplaćene novčane naknade, tužbi na ime manje uplaćenih doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje i tužbi za uplatu doprinosa za obavezno socijalno osiguranje na naknadu štete zbog manje isplaćene novčane naknade. Najveći procenat neevidentiranih obaveza za ostale rashode po osnovu troškova izvršnih sudskih presuda na dan 31. 12. 2018. godine ostvaren je kod Filijale Niš – čak 85%.²⁹

²⁸ Ibid., str. 51.

²⁹ Ibid.



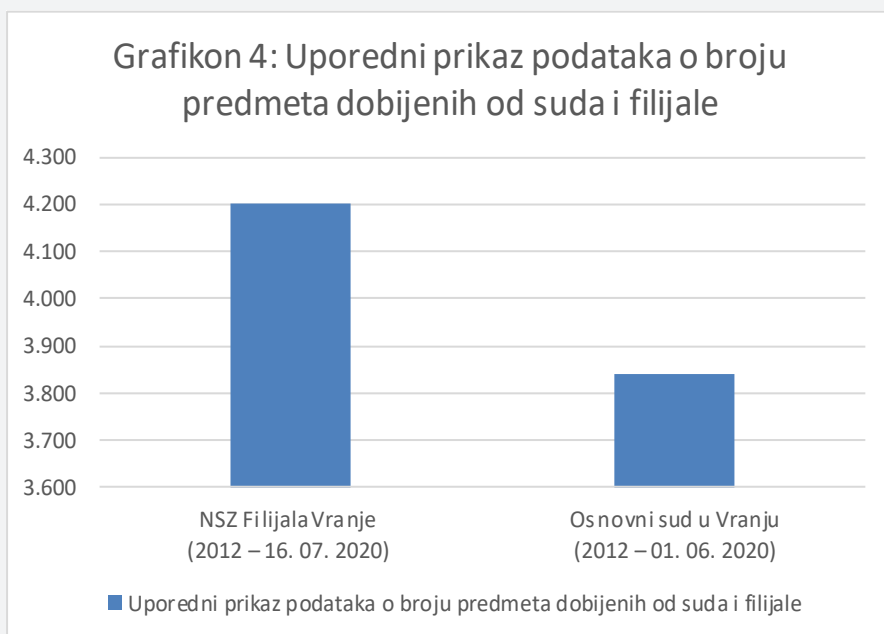
Nacionalna služba za zapošljavanje – Filijala Niš, u odgovoru na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja navela je da „nema zakonsku obavezu da vodi evidenciju o svim podacima“ koji su traženi, te da dostavlja one podatke kojima raspolaže. Navedeno je da je pred Osnovnim sudom u Nišu u periodu od 2012. godine pa do 15. 07. 2020. godine protiv NSZ vođeno 14.940 postupaka, dok je ukupan broj predmeta u kojima se NSZ javlja kao izvršni dužnik 8.645. Protivizvršenje je pokrenuto u 7 predmeta.



S druge strane, Osnovni sud u Nišu je dostavio informaciju da je NSZ – Filijala Niš bila u ulozi tuženog u opštoj parnici za

period od 01. 01. 2012. do 30. 05. 2020. godine u 5.956 predmeta. Ukupan broj predmeta za isti period, u kojima se NSZ – Filijala Niš javlja kao tuženi radi naknade štete zbog nezakonitog rada, nepravilnog obračuna i isplate naknade za slučaj nezaposlenosti, jeste 3.327. Ukupan broj predmeta izvršenja pred ovim sudom na osnovu izvršne isprave, u kojima se kao dužnik javlja NSZ – Filijala Niš, za navedeni period jeste 206.

Filijala NSZ u Vranju je, prema dostavljenoj informaciji, u periodu od 01. 01. 2012. do 16. 07. 2020. godine bila tužena u 4.203 predmeta, dok se kao izvršni dužnik javljala u 2.674 predmeta. Nije pokrenuto nijedno protivizvršenje.

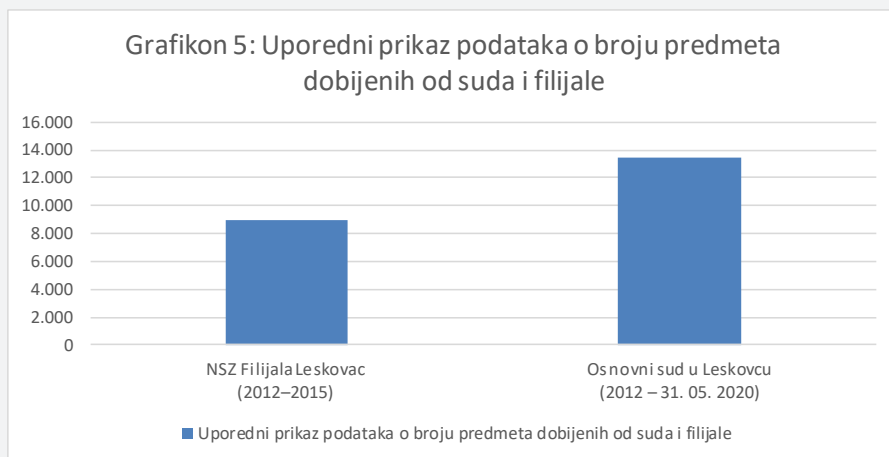


Osnovni sud u Vranju dostavio je podatak da se u periodu od 01. 01. 2012. do 01. 06. 2020. godine NSZ javlja na strani tuženog pred ovim sudom u 3.841 predmetu, od čega je osnov spora naknada štete u 565 predmeta, dug u 2.728, a isplata u 529 predmeta. U navedenom periodu, u prvom stepenu su postupci protiv NSZ okončani usvajajućom odlukom u 2.995 predmeta, dok je prvostepena odbijajuća odluka doneta za 350 predmeta. Pravnosnažno je usvajajućom odlukom okončano 1.705 predmeta, dok je pravnosnažnom odbijajućom odlukom okončano 300 predmeta.

Revizija je u istom periodu uložena u pet predmeta. Među predmetima u kojima je kao osnov spora označena naknada štete, pravnosnažnom usvajajućom odlukom okončano je 1.750 predmeta, dok je pravnosnažnom odbijajućom odlukom okončano 310 predmeta. NSZ se kao izvršni dužnik u istom periodu pred ovim sudom javlja u 120 predmeta.

Po dostavljenim informacijama, filijala NSZ u Leskovcu je u periodu od 2012. do 2015. godine bila tužena po osnovu nepravilnog obračuna naknade za slučaj nezaposlenosti u 8.945 predmeta, pri čemu je izražena ogradna u pogledu postajanja mogućnosti da su navedene cifre netačne usled neažurnosti filijale, u kojoj je jedno lice bilo zaduženo za zastupanje NSZ, kao i za pisanje podnesaka i žalbi, arhiviranje i uopšte sve aktivnosti u vezi s tekućim sudskim postupcima.

Osnovni sud u Leskovcu je dostavio informaciju prema kojoj je u periodu od 01. 01. 2012. godine do 31. 05. 2020. godine primljeno 13.417 parničnih tužbi i 1.516 predloga za izvršenje u kojima je NSZ tužena, odnosno izvršni dužnik. Među parničnim predmetima, u navedenom periodu rešeno je 12.143 predmeta, od kojih pravnosnažno 10.510. Sud nije imao mogućnost da pruži podatke o osnovu spora, kao i o vrsti odluke (usvajajuća ili odbijajuća).



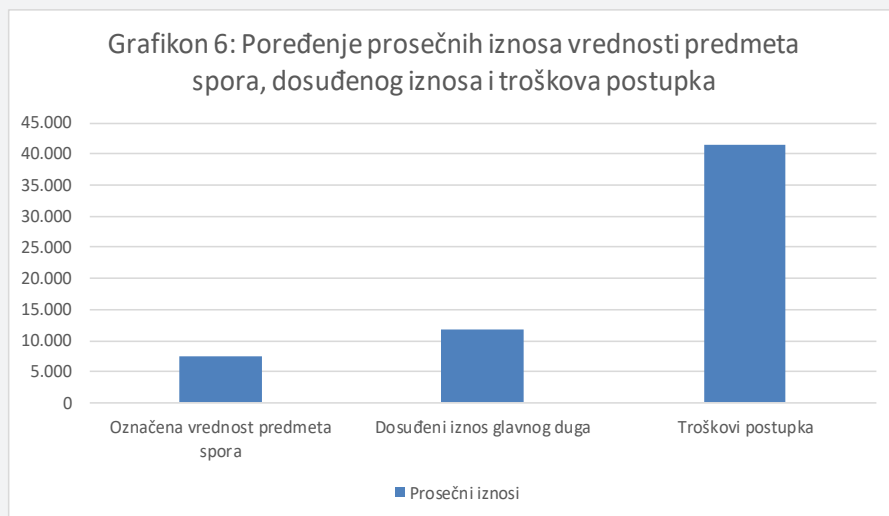
Advokatska komora Niš dostavila je informaciju da su pred njom, u periodu od 01. 01. 2013. godine do 31. 12. 2019. godine, bile ukupno četiri disciplinske prijave koje su se odnosile na rad advokata, a u vezi s postupanjem u predmetima koji su se vodili pred

sudovima u Republici Srbiji protiv NSZ. Dve disciplinske prijave podnete su anonimno, dok je za preostale dve podnosilac bio označen. Sve četiri disciplinske prijave odbačene su aktima postupajućeg disciplinskog tužioca i sva rešenja o odbacivanju postala su pravosnažna. U istom periodu nije podignuta nijedna optužnica niti je vođen postupak pred Disciplinskim sudom Advokatske komore Niš, koji se odnosi na povrede dužnosti advokata ili narušavanje ugleda advokature, a u vezi s postupanjem advokata u predmetima koji su se pred sudovima u Republici Srbiji vodili protiv NSZ zbog nezakonitog obračuna naknada za slučaj nezaposlenosti.

(ii) Studije slučaja

i) Osnovni sud u Nišu

Pred Osnovnim sudom u Nišu ostvaren je uvid u 42 NSZ predmeta. Prosečna vrednost predmeta spora označena u tužbi u navedenom uzorku bila je 7.503 dinara, dok je prosečan dosuđeni iznos u slučaju usvajanja tužbenog zahteva bio 11.773 dinara. Prosečan iznos dosuđenih troškova postupka bio je 41.560 dinara. Dakle, dosuđeni iznos troškova bio je u proseku više od 3,5 puta veći od dosuđenog iznosa na ime glavnog duga.



Taksa na tužbu razrezivana je u prosečnom iznosu od 2.013 dinara. Iako je u najvećem broju slučajeva označena vrednost

predmeta spora bila ispod 10.000 dinara, u kojem slučaju se naplaćuje taksa na tužbu u iznosu od 1.900 dinara, Sud je takse na tužbu razrezivao po donošenju presuda kojima su dosuđivani veći iznosi od opredeljene vrednosti spora, te su takse obračunavane na osnovu ovih, po pravilu, većih iznosa. U spisima 26 predmeta postojao je dokaz o uplati takse. U spisima 10 predmeta nije bilo dokaza o uplati takse. U 3 predmeta se u spisima nalazilo rešenje o izvršenju doneto u cilju prinudne naplate sudske takse. O taksama u ostalim predmetima nije bilo podataka.

Veštačenje je bilo određeno u 31 posmatranom predmetu, a naknada za veštačenje određivana je u iznosima od 6.000, 8.000, 10.000 ili 12.000 dinara, u proseku 6.580 dinara. U 8 predmeta postojao je dokaz o uplati naknade za veštačenje od strane tužilaca, dok u 23 nije bilo dokaza o uplati. O ostalim predmetima nema podataka. Među slučajevima u kojima nije bilo dokaza o uplati naknade za veštačenje u kojima je usvojen tužbeni zahtev i dosuđeni su troškovi, Sud je tužiocima dosudio i ovu naknadu u 3 slučaja, dok je u 11 nije dosudio kao trošak postupka.

Postupak je u ispitivanim predmetima u proseku trajao 2,2 godine do pravnosnažnog okončanja. U proseku su obe stranke ukupno podnele 5,14 podnesaka, najviše 13. Prosečno je održano 5,62 ročišta, najviše 12.

Poslednja prvostepena odluka je u 28 slučajeva bila usvajajuća, a u 11 odbijajuća. U 3 predmeta određen je prekid, te su time ovi predmeti pravnosnažno okončani. Pravnosnažna odluka je bila usvajajuća u 25 slučajeva, dok je bila odbijajuća u 14 slučajeva. Žalba nije bila izjavljena u 5 predmeta.

Tuženi je u 2 predmeta izjavio vanredni pravni lek – reviziju, koja je u oba slučaja odbačena.

Iznos prosečno dosuđenih troškova postupka bio je u proseku 8,8 puta veći od prosečno dosuđenog iznosa na ime glavnog duga. Najveći odnos bio je čak 35 puta veći iznos troškova naspram iznosa usvojenog tužbenog zahteva (1.306 dinara na ime glavnog duga naspram 45.800 dinara na ime troškova postupka).

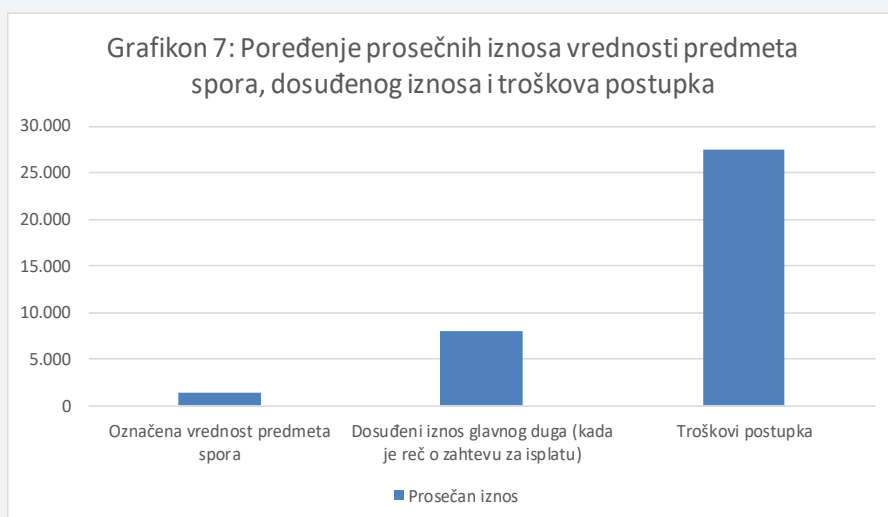
U ispitivanom uzorku nije uočena prevelika repetitivnost među punomoćnicima tužilaca, kao i veštaka. Advokat #1 bio je punomoćnik u 5 predmeta, dok se u preostalim predmetima pojedini advokati pojavljuju do najviše 2 puta kao punomoćnici. Tuženika

je u svim slučajevima zastupao punomoćnik iz reda zaposlenih s položenim pravosudnim ispitom.

S druge strane, uočena je značajnija, ali, u odnosu na broj posmatranih predmeta, ne i prevelika repetitivnost među veštacima angažovanim u ispitivanim predmetima. Veštak #1 bio je angažovan u 6 predmeta, veštak #2 u 5 predmeta, veštak #3 u 4 predmeta, dok su preostali veštaci bili angažovani u do najviše 3 predmeta.

ii) Osnovni sud u Leskovcu

Kod Osnovnog suda u Leskovcu ostvaren je uvid u 25 NSZ predmeta. Prosečna označena vrednost spora bila je 1.376 dinara. Tužbeni zahtev se u 15 slučajeva odnosio na isplatu – naknadu štete tužiocu na ime razlike usled nepravilno obračunate naknade, dok se u 10 slučajeva odnosio na činidbu – kondemnatorni zahtev kojim je traženo da NSZ izvrši uplatu pripadajućih doprinosa nadležnim fondovima. U tim slučajevima ranije je doneta odluka kojom je NSZ obavezana na naknadu štete, što govori u prilog tome da je (barem) u 40% ispitivanih predmeta došlo do cepanja potraživanja, odnosno do situacije gde se o iznosu naknade štete i zahtevu za obavezivanje na uplatu doprinosa za socijalno osiguranje, čija je osnovica upravo iznos naknade štete, odlučivalo u odvojenim parnicama umesto u jednoj, što je rezultiralo bespotrebnim uvećanjem broja postupaka i troškova postupka, jer je u suštini reč o sporednom zahtevu o kome je moglo biti odlučeno jednovremeno s glavnim.



Kada je u pitanju zahtev za naknadu štete, prosečno je dosuđen iznos od 8.046 dinara. Prosečan iznos troškova postupka u svim predmetima bio je 27.430 dinara. U postupcima gde se zahtev odnosio na uplatu doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, iznos dosuđenih troškova je uvek iznosio 17.300 dinara (što obuhvata troškove sastava tužbe i zastupanja na jednom ročištu od strane punomoćnika iz redova advokata, kao i troškove na ime takse na tužbu i presudu). Prosečan iznos dosuđenih troškova postupka bio je 3,4 puta veći od dosuđenog glavnog novčanog potraživanja, dok su dosuđeni troškovi najviše bili 86 puta veći od dosuđenog iznosa (glavni dug u iznosu od 201 dinar, troškovi postupka u iznosu od 17.300 dinara).

Taksa na tužbu u svim predmetima iznosila je 1.900 dinara. U dva predmeta nema dokaza o izvršenoj uplati takse.

Veštačenje kao dokaz izvedeno je u 14 predmeta, a naknada za rad veštaka iznosila je u proseku 3.485 dinara. Dokaza o uplati naknade za veštačenje nije bilo u 2 predmeta, u kojima ovaj navodni trošak nije priznat kao trošak postupka u odluci o troškovima.

Postupak je do pravnosnažnog okončanja u proseku trajao 0,48 godina. Važno je napomenuti da su svi ispitivani postupci inicirani u toku 2019. godine, kada je praksa u značajnom delu, nakon više godina, ujednačena. Osim toga, značajan broj sporova imao je za predmet sporedno potraživanje – uplatu doprinosa kao glavni zahtev, u odnosu na koje je o glavnom pitanju (isplati naknade) pravnosnažno odlučeno. Odlučivanje o osnovanosti tužbenog zahteva u ovim predmetima predstavljalo je isključivo pravno pitanje, zbog čega je rasprava okončavana na jednom ročištu za glavnu raspravu, što je takođe značajno doprinelo smanjenju trajanja ovih postupaka. Bez obzira na okolnost kratkog trajanja ove vrste postupka, valja napomenuti da treba imati u vidu činjenicu da je reč o dupliranom postupku i zahtevu, o kojem je moglo biti rešeno u parnici u kojoj je odlučivano o glavnom potraživanju.

Prosečan broj ukupno dostavljenih podnesaka bio je 3,2. Prosečno su održana 3 ročišta. Posmatrano samo u odnosu na predmete koji su vođeni radi isplate pripadajućih doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, u 9 od ukupno 10 predmeta održano je samo jedno ročište.

Postupak je u prvom stepenu, kao i pravnosnažno, okončan usvajajućom odlukom u 100% predmeta koji su bili predmet studije.

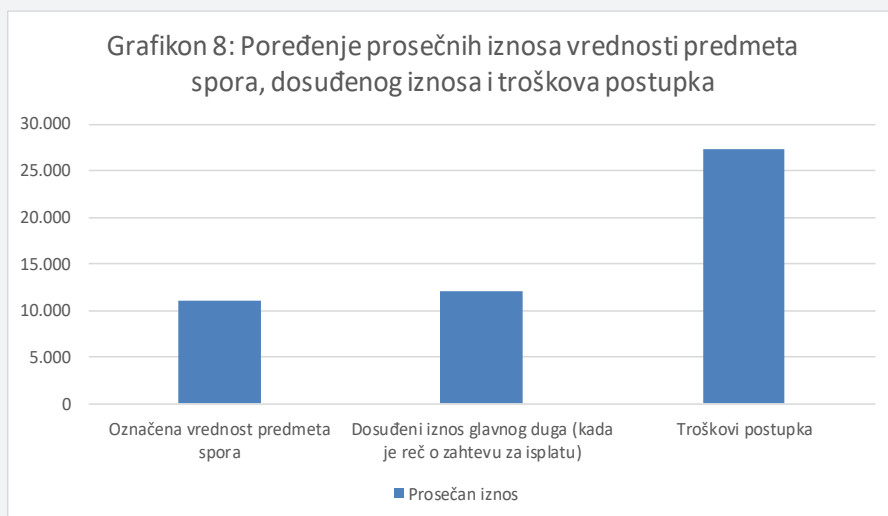
Smanjenju trajanja postupka doprinela je i činjenica da žalba nije izjavljena u 16 predmeta, dok jeste uložena u 9.

Isti advokat zastupao je tužioce u najviše 3 predmeta. S druge strane, u svim postupcima vođenim radi naknade štete učestvovalo je ukupno 6 različitih veštaka. Veštak #1 učestvovao je u ukupno 5 predmeta. Veštak #2 učestvovao je u 4 predmeta. Nacionalnu službu za zapošljavanje je u svim slučajevima zastupao zaposleni s položenim pravosudnim ispitom.

iii) Osnovni sud u Vranju

Kod Osnovnog suda u Vranju obavljen je uvid u 40 predmeta.

Prosečna vrednost predmeta spora označena u tužbi bila je 11.067 dinara. U slučaju usvajanja tužbenog zahteva, prosečan dosuđeni iznos na ime naknade bio je 12.068 dinara, dok je prosečan iznos dosuđenih troškova postupka bio 27.355 dinara.



Prosečan iznos dosuđenih troškova postupka bio je 2,26 puta veći od dosuđenog novčanog iznosa kao glavnog potraživanja. Najznačajnija razlika između iznosa glavnog potraživanja i dosuđenih troškova postupka bila je čak 212 puta u korist dosuđenih troškova postupka (159 dinara na ime glavnog duga naspram 33.800 dinara na ime troškova postupka), dok je u ostalim postupcima iznos razlike bio jednocifren.

Prosečan iznos takse na tužbu bio je 2.240 dinara. U čak 30 predmeta (75%) nije bilo dokaza o uplati takse, dok je samo u jednom doneto rešenje o izvršenju u cilju njene prinudne naplate.

Veštačenje nije izvedeno samo u jednom predmetu. Prosečna naknada veštaku iznosila je 6.750 dinara. Dokaza o uplati naknade veštaku nije bilo u čak 28 predmeta (70%). Među predmetima gde je usvojen tužbeni zahtev i zahtev za naknadu troškova postupka, a nema dokaza o uplati naknade za veštačenje, ovaj trošak je dosuđen tužiocima u 15 predmeta.

Postupak je u 19 slučajeva pravnosnažno okončan usvajanjem tužbenog zahteva, dok je odbijanjem okončan u 5 predmeta. U čak 16 predmeta tužba je povučena.

Postupak je prosečno trajao 2 godine, prosečno su držana 2,2 ročišta i prosečno je dostavljeno 3,7 podnesaka.

U posmatranim predmetima, advokat #1 bio je punomoćnik tužilaca u 24 predmeta (60%). Drugi punomoćnici javljali su se u najviše 3 postupka. Tuženika je u svim slučajevima zastupao punomoćnik iz reda zaposlenih s položenim pravosudnim ispitom.

Veštak #1 veštačio je u čak 29 predmeta (72,5%), dok je veštak #2 veštačio u 11. Veštak #1 određivan je na predlog tužilaca, dok je veštak #2 određivan na predlog tuženog (NSZ). Ostali veštaci javljali su se u ostalim predmetima najviše do dva puta.

(iii) Intervju sa sudijama

Imajući u vidu da je u vreme realizacije potfaze intervjuja vladala pandemija virusa korona, sudije koji su postupali u NSZ predmetima nisu neposredno intervjuisani. Formulari upitnika su, u skladu s potrebom izbegavanja neposrednog kontakta, dostavljeni sudskim upravama, koje su ih dalje distribuirale sudijama, nakon čega su nosiocu projekta ili mlađim istraživačima vraćani popunjeni. Primer formulara prikazan je kao dodatak izveštaju.

Sudije su u svojim odgovorima predočile da je u njihovom radu bilo od 50 pa sve do 1.500 NSZ predmeta, prosečno 435 predmeta. Rasprave su, prema rečima sudija, trajale u proseku 1 godinu, a održavana su prosečno 4 ročišta. Sudije su jednoglasno

potvrdile da je primetno da se u predmetima često kao punomoćnici tužilaca javljaju isti advokati, kao i isti veštaci.

Tek 30 posto intervjuisanih sudija smatra da su mehanizmi ujednačavanja sudske prakse u NSZ predmetima bili efikasni, ali, s druge strane, tek 30 procenata intervjuisanih sudija smatra da jeste potrebno uvođenje novih instituta u cilju ujednačavanja sudske prakse. Mišljenje sudija je da je potrebno dosledno ispoštovati pravila o zauzimanju stavova o spornim pravnim pitanjima od strane Vrhovnog kasacionog suda, naročito u pogledu roka za zauzimanje pravnog stava od 60 dana od dana prijema zahteva za rešavanje spornog pravnog pitanja (član 183, stav 3 Zakona o parničnom postupku [ZPP]³⁰), kao i da je potrebno zauzimanje identičnog pravnog stava od strane svih veća drugostepenog suda. Broj sudija koji smatra da jeste potrebno uvesti nove procesne institute u cilju efikasnijeg rešavanja masovnih predmeta približno je isti onom koji nema ovo mišljenje. Sudije predlažu da je poželjno uvesti obaveznu medijaciju ili izričito zabraniti cepanje potraživanja.

Sudije slobodno procenjuju da je prosečna vrednost dosuđenog glavnog potraživanja tužiocu u slučaju usvajanja tužbenog zahteva iznosila 9.285 dinara, dok je prosečno dosuđeni iznos troškova postupka oko 33.000 dinara. Intervjuisane sudije procenjuju da iznos koji se dosuđuje na ime troškova postupka nadmašuje dosuđeni iznos glavnog duga „najmanje dva puta“, „više puta“ ili „dva do pet puta“. Približno 60% intervjuisanih sudija ističe da nije dolazilo do cepanja potraživanja, dok je preostalih 40% intervjuisanih sudija navelo da jeste bilo cepanja potraživanja, što se poklopilo sa statistikama sudova u kojima postupaju u pogledu prisutnosti cepanja parnica.

Sve intervjuisane sudije uočavaju da se u NSZ predmetima kao punomoćnici često javljaju isti advokati, kao i da je u postupcima postupao samo mali broj veštaka iste struke. Sudije takođe ističu da je vršena kontrola isplate naknade za obavljanje veštačenja.

Približno 71% intervjuisanih sudija smatra da su tužiocu adekvatno zastupani u NSZ postupcima, dok približno 14%

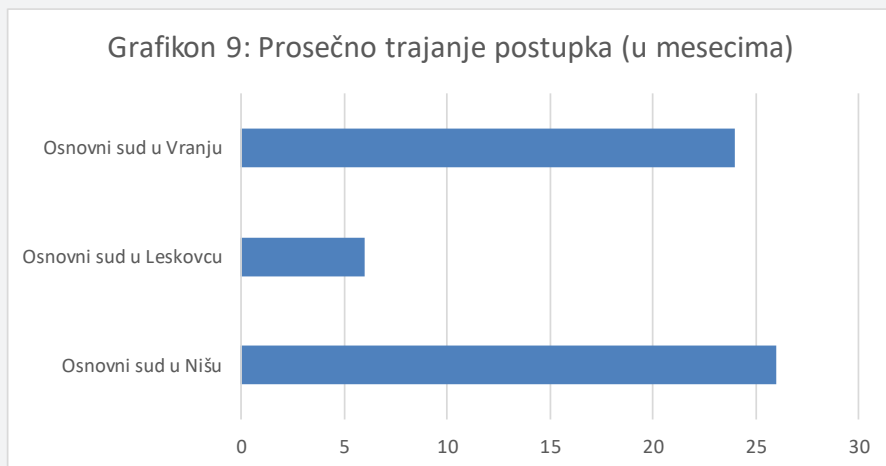
³⁰ *Sl. glasnik RS*, br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014, 87/2018 i 18/2020.

sudija smatra da to nije slučaj ili da „uglavnom“ jesu adekvatno zastupani.

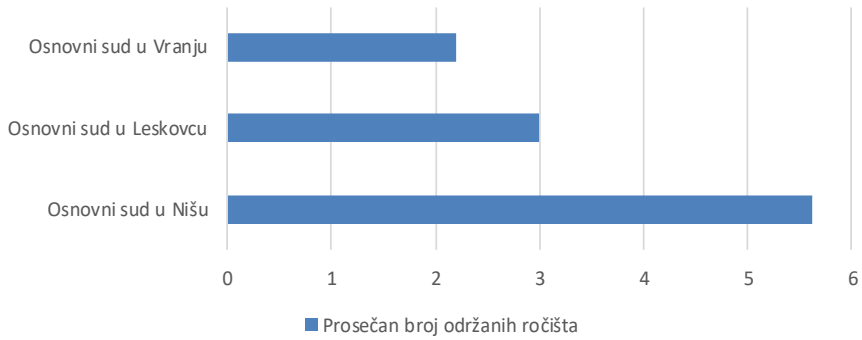
S druge strane, tek približno 57 procenata intervjuisanih sudija smatra da su tuženici bili adekvatno zastupani, dok 43% smatra suprotno, ističući kao razloge za takav stav da tuženik (NSZ) nema dovoljno punomoćnika, da punomoćnici ne dolaze na glavnu raspravu, da ne dostavljaju podneske, da je tuženik pasivan u toku postupka i da tuženik ima manjak radne snage.

Približno 43% intervjuisanih sudija bezuslovno smatra da je prosečan NSZ postupak sproveden u skladu s načelima efikasnosti i ekonomičnosti. Kao razloge za svoj stav navode donošenje procesnih presuda (zbog izostanka, propuštanja ili na osnovu priznanja), odbijanje predloga za izvođenje dokaza veštačenjem, završavanje predmeta na jednom ročištu, donošenje presuda van glavne rasprave, nedržanje ročišta. Od intervjuisanih sudija, 57% smatra da je postupak „uglavnom“ sproveden uz poštovanje načela efikasnosti. Kao razloge za odstupanja od ovog načela naveli su sledeće: različite varijante nalaza i mišljenja veštaka, prigovore na nalaze i mišljenja, potrebu za izjašnjenjem i usaglašavanjem, neblagovremeno reagovanje Vrhovnog kasacionog suda u zauzimanju pravnog stava o spornom pravnom pitanju, određivanje prekida postupaka do zauzimanja pravnog stava na zahtev stranaka i slično.

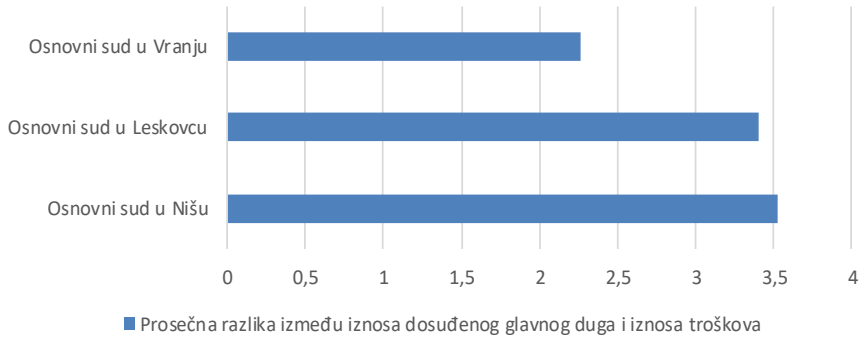
(iv) Uporedni prikaz



Grafikon 10: Prosečan broj održanih ročišta prema sudu



Grafikon 11: Prosečna razlika između iznosa dosuđenog glavnog duga i iznosa troškova



X Diskusija i zaključci

Tužiocu u NSZ predmetima uvek su fizička lica. Ta okolnost proističe iz prirode odnosa NSZ, kao organizacije za obavezno socijalno osiguranje neposredno zadužene za obavljanje poslova zapošljavanja i ostvarivanja prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti, s fizičkim licima koja su u potrazi za poslom ili ostvaruju prava u slučaju nezaposlenosti. Izvor obligacije u kojoj je NSZ dužnik jeste zakon, odnosno njegove imperativne odredbe koje propisuju dužnosti NSZ u vezi s isplatama naknada za slučaj nezaposlenosti. Broj vođenih postupaka govori o velikom broju korisnika ove naknade.

Nacionalna služba za zapošljavanje, kao pravno lice, korisnik je javnih (budžetskih) sredstava, a svoje budžetske brojeve imaju i njene filijale. NSZ ostvaruje prihode, pre svega, iz doprinosa za obavezno osiguranje za slučaj nezaposlenosti i iz budžeta. Nad NSZ ne može biti sproveden stečaj, a u slučaju nemogućnosti naplate, za njene obaveze odgovara Republika Srbija, kao osnivač. To znači da je nemogućnost naplate u slučaju uspeha u sporovima praktično isključena, što je okolnost koja je ključna za definisanje motiva za vođenje postupka.

Tužbom je po pravilu zahtevana isplata novčanog iznosa, koji u ispitivanim slučajevima nije prelazio 50.000 dinara, dok je najmanje iznosio 159 dinara, prosečno za sve sudove prema ispitivanom uzorku 10.629 dinara, što znači da su svi postupci vođeni u skladu s parničnim pravilima za sporove male vrednosti. Ta okolnost uticala je na skraćivanje trajanja postupka, pre svega zbog isključenja odgovora na tužbu i isključenja pojedinih žalbenih razloga.

U određenim slučajevima zahtevano je obavezivanje NSZ na isplatu doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, što je po svojoj prirodi sporedan zahtev u odnosu na zahtev za isplatu naknade za slučaj nezaposlenosti. O tim zahtevima se može i, u skladu s načelom efikasnosti i ekonomičnosti, treba odlučivati jednovremeno.

U značajnom broju predmeta pred Osnovnim sudom u Leskovcu, međutim, došlo je do cepanja potraživanja, i to tako što uplata doprinosa za obavezno socijalno osiguranje nije zahtevana istovremeno s naknadom štete, odnosno isplatom novčane

naknade. Takvo ponašanje tužilaca može se smatrati zloupotrebom prava na slobodno raspolaganje zahtevom. Ceganje potraživanja doprinosi uvećanju broja predmeta pred sudovima i stranke opterećuje dodatnim troškovima parničnog postupka. Kako su takvi zahtevi po pravilu usvajani, troškove postupaka snosila je NSZ, imajući u vidu da sud nije sankcionisao zloupotrebu procesnih ovlašćenja i ceganje parnica uskraćivanjem naknade troškova postupka tužiocima ili spajanjem parnica. Naprotiv, iako pojedini sudovi jesu odlučivali da u ovim predmetima svaka stranka snosi svoje troškove zbog nepotrebnog razdvajanja parnica, Vrhovni kasacioni sud je u svojim odlukama donetim u postupcima po posebnoj reviziji, u cilju ujednačavanja prakse, ukidao rešenja o troškovima postupka i vraćao ih prvostepenim sudovima na ponovno odlučivanje, s obrazloženjem da je osnovni kriterijum kojim se sudovi moraju rukovoditi kod odlučivanja o troškovima postupka uspeh parničnih stranaka u sporu, kao i da je tužena NSZ osporila tužbeni zahtev.³¹

Na osnovu ispitnog uzorka može se pretpostaviti da je dolazilo do ceganja potraživanja, uprkos tome što nije uočeno ponavljanje ličnosti tužilaca u različitim predmetima. Kako je u pojedinim parnicama zahtevana isplata dospelih naknada za kraće vremenske periode, zaključak da jeste dolazilo do ceganja parnica nameće se iz okolnosti da je isplata naknade u određenom broju slučajeva zahtevana za različite periode u različitim parnicama, umesto u jednom postupku.

Uočljivo je značajno uvećanje u broju predmeta u kojima je NSZ tužena u toku 2015. godine (više od 32.000) u odnosu na 2014. i 2013. godinu (3.746, odnosno 4.110 postupaka), što govori u prilog tezi da se parnice u masovnim predmetima, pa tako i u NSZ predmetima, iniciraju nakon početne, „pilot“ faze, u toku koje se ispituju praksa i stavovi veštaka, utvrđuju predvidljivost i uobičajeni tok postupka i odmeravaju potencijalni troškovi i benefiti njihovog vođenja.

NSZ predmete karakteriše činjenica da NSZ, kao tuženika, nisu zastupali advokati ili pravobranilaštvo, već punomoćnici iz reda diplomiranih pravnika s položenim pravosudnim ispitom zaposleni kod tuženog. To je imalo za posledicu da tuženik ne može zahtevati troškove postupka na ime zastupanja, što je znatno

³¹ Rešenje Vrhovnog kasacionog suda Rev 947/2020 od 04. 03. 2020.

umanjivalo negativne posledice za tužioce u slučaju neuspeha u sporu. Odmeravajući negativne posledice potencijalnog negativnog ishoda spora, koje bi se ogledale u potrošenom vremenu za zastupanje i minimalnim troškovima postupka koje bi tužilac unapred snosio (na ime takse i predujma za veštačenje, koji, prema sprovedenom istraživanju, u mnogim slučajevima nisu plaćani) ili morao da nadoknadi tuženom, u odnosu na potencijalne benefite uspešno okončanog postupka (dosuđeni iznosi, prvenstveno na ime troškova postupka, i, u drugom redu, na ime znatno manjeg glavnog potraživanja), punomoćnici tužilaca su davali prednost potencijalnim benefitima. Važno je napomenuti da, u najvećem broju slučajeva, kod vođenja masovnih parnica, pa tako i NSZ predmeta, advokati nisu ugovarali s klijentima isplatu naknade u skladu s Tarifom o naknadama i nagradama za rad advokata,³² već su dogovarali „naplatu od suprotne strane u slučaju uspeha u sporu“, što je zaključak koji proističe iz neformalnih informacija.

Na osnovu Odluke o broju sudija u sudovima³³ u vreme najvećeg priliva NSZ predmeta (2016. i 2017. godina), za suđenje u osnovnim sudovima u Srbiji bilo je predviđeno 1.473 sudija, dok je za suđenje u višim sudovima bilo predviđeno ukupno 369 sudija,³⁴ pri čemu treba imati u vidu da nisu sve sudije raspoređene za rad u građanskoj materiji ili pak „opštoj parnici“, kojoj pripadaju NSZ predmeti. Primera radi, u vreme sačinjavanja ovog izveštaja, u Osnovnom sudu u Nišu, u opštoj građanskoj materiji, sudilo je 25 sudija, što bi značilo da je svaki od sudija u proseku sudio u skoro 600 NSZ predmeta, gledano u odnosu na dobijene informacije o ukupnom broju NSZ predmeta kod ovog suda za period od 2012. do 2020. godine. Pojedine sudije iznele su tvrdnje u intervjuima da su radile i na 700 ili 1.500 NSZ predmeta.

Odgovori intervjuisanih sudija i broj od oko 40.000 NSZ predmeta nedvosmisleno potvrđuju da su sudovi u znatnoj meri opterećeni NSZ predmetima. Prosečan broj od 435 NSZ predmeta po sudiji, koliko intervjuisane sudije navode da su imale u radu u periodu od 2012. do 2020. godine, predstavlja značajno ograničenje i utrošak vremena, kao resursa koji sudovima i sudijama u Republici Srbiji tradicionalno nedostaje. Umesto toga, vreme je

³² *Sl. glasnik RS*, br. 121/2012 i 99/2020.

³³ *Sl. glasnik RS*, br. 88/2015, 6/2016, 11/2016, 48/2016, 73/2016, 104/2016, 24/2017, 31/2017, 54/2017.

³⁴ Obračun istraživača.

moglo biti utrošeno na rešavanje većeg broja drugih predmeta, na brže rešavanje hitnih predmeta ili na kvalitetnije, dugotrajnije i detaljnije razmatranje ostalih predmeta.

Važno pitanje koje se postavlja u vezi s velikim brojem predmeta jeste način njihovog rešavanja. Sudije delimično smatraju da su NSZ predmeti rešavani uz poštovanje načela efikasnosti, navodeći da je to bilo moguće zbog donošenja procesnih presuda, završavanja postupka na jednom ročištu, odbijanja dokaznih predloga itd. Do toga da predmeti budu tako rešavani proteklo je, međutim, više godina. Predmeti u kojima je tužba podignuta u toku 2018. ili 2019. godine završavani su na opisani način, uz kraće trajanje i manji broj ročišta. Na osnovu posmatranih predmeta započelih u toku 2015. i 2016. godine, primećeno je duže trajanje i održavanje većeg broja ročišta, uglavnom usled brojnih prigovora na veštačenje, dopuna i varijanti nalaza i mišljenja. Proističe zaključak da su protek vremena, ujednačavanje prakse, detaljno upoznavanje s podvrstama NSZ predmeta i ključnim pravnim i činjeničnim pitanjima bili neophodni da bi se postigla efikasnost.

Domaće procesno pravo predviđa određena rešenja u cilju ujednačavanja prakse i efikasnog rešavanja masovnih predmeta. Primer NSZ predmeta i stavovi intervjuisanih sudija, međutim, potvrđuju da ta rešenja nisu najbolje funkcionisala u ovim predmetima. Potrebno je naglasiti i da Vrhovni kasacioni sud (VKS), do trenutka sačinjavanja ovog izveštaja, u 2020. godini nije zauzeo nijedan pravni stav o spornom pravnom pitanju. Naprotiv, odbačeni su svi zahtevi za rešavanje spornog pravnog pitanja podneti od sudova u toku 2020. godine. U toku 2019. godine, jedan deo zahteva u ovim predmetima je odbačen, dok je po manjem broju zahteva VKS odbio da odlučuje.³⁵ Razlozi za odbačaj bili su neispunjenost procesnih uslova za odlučivanje (što je kritika na račun sudova koji nisu ispoštovali proceduru za iniciranje postupka rešavanja spornog pravnog pitanja) i mišljenje VKS da do donošenja pravosnažnih odluka drugostepenog suda ne postoji bojazan neujednačene sudske prakse,³⁶ dok je razlog za odbijanje zahteva bio potreba za ranije izjašnjavanje o spornim pravnim pitanjima u drugim

³⁵ https://vk.sud.rs/sr/solr-search-page/results?page=1&redirected=213&court_type=vks&matter=_none®istrant=_none&subject_number=&date_from%5Bdate%5D=&date_to%5Bdate%5D=&keywords=%D0%A1%D0%9F%D0%9F&phrase=&sorting=by_date_down&results=10&level=0, pristupljeno 16. 10. 2020.

³⁶ Odluka VKS Spp 6/2019 od 12. 12. 2019.

odlukama VKS. U NSZ predmetima, VKS je stav o spornom pravnom pitanju zauzeo na sednici Građanskog odeljenja tek 23. 01. 2017. godine, što je skoro pet godina nakon podnošenja prvih tužbi u ovoj kategoriji predmeta.³⁷

Prethodno navedeno ukazuje da je nužno razmotriti potrebu za eventualnim uvođenjem novih pravnih instituta u domaće procesne zakone, kao što su kolektivne tužbe, grupne tužbe ili posebne procedure za testiranje, ili pak modifikovanje postojećih u cilju prevazilaženja postojećih nedostataka.

Koncept kolektivne tužbe (*class action suit*) najzastupljeniji je u Sjedinjenim Američkim Državama. Ovaj način rešavanja sporova omogućava tužiocima da podnesu tužbu i vode postupak u ime veće, odnosno šire grupe, tj. „klase“, otkud je i sâm institut dobio ime. Drugačije rečeno, on omogućava sudovima da vode postupke koje bi inače vodili sa znatnim teškoćama u slučaju kada bi svaki pojedinačni član klase podneo sopstvenu tužbu i vodio sopstveni postupak.³⁸ Na taj način se ostvaruje mogućnost da sud potpuno reši spor i uredi odnose između stranaka, da unapred spreči buduće parnice i nagomilavanje identičnih tužbi koje se zasnivaju na istom događaju i s identičnim zahtevima protiv iste strane. Time se, na neki način, osigurava otklanjanje delimične nepravde da neki članovi grupe uspeju sa svojim zahtevima, a drugi ne, usled različitih faktora – od nekorišćenja svih pravnih mogućnosti ili grešaka u zastupanju, do razlika u primeni prava ili sudskoj praksi.

Američki Vrhovni sud je 1842. godine priznao reprezentativne tužbe sledećim obrazloženjem: „kada su zainteresovane strane brojne, tako da ne bi bilo moguće, osim uz velike teškoće, sprovesti suđenje sa svima kao strankama, sud će dozvoliti da deo stranaka zastupa celu grupu, tako da ih konačna odluka obavezuje sve podjednako, kao da su svi bili stranke pred sudom“.³⁹ Trebalo bi, međutim, naglasiti da kolektivna tužba ne služi jedino za rešavanje situacije kada ima mnogo tužilaca, pa se postupak ne može sprovesti. Naprotiv, već je i tada primećeno da postoji nekoliko praktičnih potreba koje se sasvim efikasno zadovoljavaju na ovaj način:

³⁷ Metodologija obračuna novčane naknade za slučaj nezaposlenosti, Pravno shvaćanje Građanskog odeljenja Vrhovnog kasacionog suda utvrđeno na sednici 23. 01. 2017.

³⁸ Videti *Hansberry v. Lee*, 311 U.S. 32, 41, 61 S.Ct. 115, 118 (1940).

³⁹ *Federal Equity Rules*, 1842.

- da se zaštite tuženi od nedosledno ili nejednako dosuđenih obaveza,
- da se zaštite interesi onih stranaka koje nisu uzele učešće u postupku pred sudom,
- da se obezbedi praktičan i ekonomičan način za rešavanje identičnih tužbi,
- kao i radi smanjenja i ravnomerne raspodele troškova među strankama.⁴⁰

Institut kolektivne tužbe je u američkim procesnim zakonima zapravo priznat nakon što ga je priznao Vrhovni sud. Pravilo 23(a) Saveznih pravila građanskog postupka⁴¹ postavlja četiri uslova za postupanje po kolektivnoj tužbi: 1) da je broj članova klase takav da je nepraktično spajati njihove pojedinačne postupke, 2) da se zahtevi članova klase zasnivaju na istim pravnim ili činjeničnim pitanjima, 3) da su zahtevi predstavnika članova klase tipični za ostatak njihove klase, i 4) da će predloženi predstavnici adekvatno zastupati i štiti interese cele klase.

Pored pomenuta četiri uslova – brojnosti, identičnosti, tipičnosti i adekvatnog zastupanja – pravilo 23(b) predviđa da je alternativno potrebno i da sud utvrdi 1) da bi podnošenje pojedinačnih tužbi od strane ili protiv članova klase stvorilo rizik nedoslednog presuđivanja, 2) da je strana protiv koje su upereni zahtevi klase postupila ili odbila da postupi po osnovu koji je generalno primenjiv na celu klasu, tako da su zahtevi cele klase opravdani, ili 3) da su zajednička pravna ili činjenična pitanja dominantna u odnosu na pojedinačna pitanja članova klase, kao i da bi rešavanje spora putem kolektivne tužbe bilo efikasnije za rešavanje spora u odnosu na druge dostupne načine. Dakle, potrebno je da bude ispunjen jedan od tri uslova iz pravila 23(b), dok uslovi brojnosti, identičnosti, tipičnosti i adekvatnog zastupanja moraju biti ispunjeni kumulativno.

Oblasti u kojima se najčešće javlja opisani vid rešavanja spороva jesu odgovornost za nedostatke proizvoda, povrede pravila o zaštiti konkurencije, zaštita životne sredine, povrede ljudskih prava, hartije od vrednosti i dr.

⁴⁰ Videti *United States Parole Comm'n v. Geraghty*, 445 U.S. 388, 402–03, 100 S. Ct. 1202, 1211–12, 63 L. Ed. 2d 479 (1980).

⁴¹ *Federal Rules of Civil Procedure*, 28 USC.

Kolektivni postupci u SAD zasnovani su na *opt-out* principu, koji podrazumeva da se svi pretpostavljeni članovi klase smatraju tužiocima sve dok ne odluče da napuste klasu, kada procene da su njihovi pojedinačni zahtevi dovoljno veliki ili različiti da bi opravdali zasebno utuženje, ili iz nekog drugog razloga. Sud će uvek odrediti precizan rok zastupnicima klase do kog mogu obavestiti odsutne članove klase da mogu uzeti učešće ili da izvrše *opt-out*. Parnične stranke u svakom trenutku, kao i u redovnom parničnom postupku, mogu se sporazumeti i zaključiti sudsko poravnanje kojim će urediti međusobne odnose. Štaviše, brojnost članova klase može stimulatивно delovati na tuženog da zaključi poravnanje koje inače ne bi zaključio, ali se na to odlučuje u cilju smanjenja potencijalnih troškova koji time mogu nastati.

Osnovna primedba koja se ističe na račun kolektivnih tužbi jeste da u nemalom broju slučajeva članovi klase ne dobiju značajno ili čak bilo kakvo zadovoljenje. Nije redak slučaj da se, usled niske vrednosti spora ili visokih naknada advokata, članovi klase moraju zadovoljiti „kupon sporazumom“, koji obično podrazumeva kupovinu, popust ili drugu pogodnost u određenoj vrednosti kod tužene kompanije. To nekad predstavlja način da tužena kompanija odugovlači ili sprečava veću odgovornost za sopstvenu štetu, s obzirom na to da su svi članovi klase obavezani odlukom u tom sporu, čime gube pravo da vode posebne postupke. Član klase, međutim, uvek ima na raspolaganju *opt-out* opciju (mogućnost istupanja), odnosno da napusti klasu, te da vodi zaseban postupak, iako tužiocima nisu uvek upućeni o ovom svom pravu i načinu njegovog korišćenja

Čini se, međutim, da prednosti opisanog načina rešavanja sporova velikog broja lica protiv jednog ili više tuženih radi ostvarivanja identičnih zahteva u vezi s jedinstvenim pravnim ili činjeničnim pitanjem, ipak odnose prevagu u odnosu na prikazane nedostatke. Među prednostima kolektivnih tužbi obično se ističe:

- da združivanje tužbenih zahteva i objedinjeno, zajedničko odlučivanje o njima povećava efikasnost sudskog postupka, uz jednako i pravično ostvarivanje prava lica u istoj situaciji, te da umanjuje mogućnost za stvaranje neujednačene sudske prakse i pravne nesigurnosti, odnosno situacija da različiti sudski postupci, s istom činjeničnom i pravnom osnovom, imaju ishode koji se međusobno bitno razlikuju;

- da rasterećuju pravosudni sistem repetitivnih parnica, omogućavajući da se izbegnu repetitivni „dani izvođenja istih dokaza i saslušavanja istih svedoka od suđenja do suđenja“;⁴²
- da eliminišu troškove punomoćnika, odnosno advokata koji su zastupnici u ovakvim parnicama, ali i troškove koji bi bili prouzrokovani izvođenjem istih dokaza u nepreglednom broju sporova s istim predmetom;
- da se u postupku po kolektivnoj tužbi zahtevi svih tužilaca ostvaruju istovremeno, čime se smanjuje mogućnost da prvi, najbrži tužioci, „rastrgnu“ imovinu dužnika, odnosno da jedni oštećeni ostvare svoje zahteve u celini, a da drugi za to ostanu uskraćeni;
- da je ishod kolektivnih tužbi najčešće takav da utiče i na promenu ponašanja drugih lica koja su u istoj pravnoj situaciji kao i tuženi, odnosno protivna strana klase, kako bi ta lica izbegla kasnije vođenje kolektivnih tužbi protiv njih samih;
- da se kolektivnom tužbom može prevazići problem nevoljnosti tužilaca da zbog male vrednosti svog zahteva iniciraju poseban, sopstveni postupak. Združivanjem većeg broja takvih, manjih zahteva, u jedan, objedinjeni zahtev, povećava se društveni značaj samog spora i izgled za uspeh u postupku, odnosno da i značajno manje oštećeni ipak ostvare zadovoljenje svojih zahteva.

Evropsko kontinentalno pravo poznaje institut kolektivne tužbe, ali je u pravima država članica ovog sistema regulisan striktnije i konzervativnije u odnosu na SAD. U pojedinim državama izričito je zabranjen ili pak nije regulisan, usled čega praksa kreira procesne situacije koje praktično zamenjuju kolektivne tužbe. U francuskom pravu, reprezentativna tužba omogućava da udruženje može zastupati kolektivne interese potrošača, ali uz uslov da svaki tužilac mora biti pojedinačno imenovan u tužbi. Austrijske potrošačke organizacije razvile su praksu podnošenja zahteva u ime stotina ili čak hiljada potrošača. U tim slučajevima, pojedinačni potrošači su svoja potraživanja ustupili jednom licu, koje je potom pokrenulo redovnu parnicu na osnovu ustupljenih

⁴² Jenkins v. Raymark Indus. Inc., 782 F.2d 468, 473 (5th Cir. 1986).

potraživanja. Nemačko pravo zabranjuje kolektivne tužbe u uobičajenom obliku, ali procesni zakoni predviđaju mogućnost spajanja više odvojenih sudskih predmeta u jedan, koji će rezultirati jednom presudom, a dozvoljeno je samo ako svi slučajevi imaju istu činjeničnu i pravnu osnovu. Švajcarsko pravo ne dozvoljava kolektivne tužbe, s obzirom na to da je u toj državi izraženo shvaćanje da postupak može biti obeležen značajnim proceduralnim problemima i da se može zloupotrebiti, a iznosi za koje se obično tuži mogu biti ogromni, što tuženog može suočiti s iznenadnim velikim dugom i insolventnošću.

Specijalne procedure za testiranje takođe mogu biti veoma korisne u situacijama kada je veliki broj lica pretrpeo štetu radnjom jednog pravnog subjekta, jer bi omogućile da se, budući da je reč o istoj štetnoj radnji, na temelju relevantnog broja slučajeva, takozvanog uzorka, kreira neka vrsta presedana i „vodilje“ u svim ostalim slučajevima koji za predmet imaju isto činjenično stanje, što bi pravosudnom sistemu jedne države pružilo veliku uštedu u pogledu troškova sudskih sporova.

Na osnovu izloženih primera može se uočiti da među državama članicama EU postoje značajne razlike kada je reč o načinima rešavanja kolektivnih sporova, odnosno o mehanizmima pravne zaštite u slučajevima masovnih povreda prava. Važan korak u prevazilaženju tih razlika predstavlja Preporuka o zajedničkim principima za mehanizme kolektivne zaštite, koju je Evropska komisija usvojila 2013. godine.⁴³ Njenom usvajanju prethodilo je usvajanje rezolucije „Ka koherentnom evropskom pristupu za kolektivnu zaštitu“ od strane Evropskog parlamenta, u kojoj je izražen stav da EU treba da se suzdrži od uvođenja kolektivnih pravozaštitnih mehanizama po američkom modelu, koji, po oceni Evropskog parlamenta, pruža širok prostor za zloupotrebe, te koji ne uzima u obzir pravnu tradiciju i pravne poretke država članica.

Dva osnovna procesna mehanizma čije se uvođenje preporučuje jesu kolektivna tužba za propuštanje/zabranu (*injunctive collective action*) i kolektivna tužba za naknadu štete (*compensatory collective action*). Kolektivna tužba za propuštanje/zabranu predstavlja poseban vid kondemnatorne tužbe, koja je usmerena

⁴³ Commission Recommendation of 11 June 2013 on common principles for injunctive and compensatory collective redress mechanisms in the Member States concerning violations of rights granted under Union Law (2013/396/EU), *Official Journal of the European Union* – L 201/60.

na sprečavanje, odnosno prestanak nedozvoljenog postupanja. Njome se traži da se tuženom zabrani da preduzme radnju od koje preti opasnost od povrede, odnosno da ponovi radnju kojom je povređeno pravo većeg broja subjekata, tako da je usmerena na ostvarivanje preventivne zaštite. U postupku po ovoj tužbi ustanovljeno je načelo hitnosti, kako bi se blagovremeno sprečilo preduzimanje, odnosno ponavljanje radnje od koje preti povreda, a u cilju efektivnog izvršenja sudskih odluka, državama članicama upućena je preporuka da predvide sankcije za tuženog kojem je zabranjeno preduzimanje određene radnje, kako bi se demotivisao da izbegava ili kasni s povinovanjem sudskoj odluci. Kolektivna tužba za naknadu štete je instrument koji pruža mogućnost da veći broj lica, oštećenih istom nezakonitom radnjom, u jednom sudskom postupku ostvari naknadu štete, što je posebno značajno kada postoji velika nesrazmera između visine pojedinačno pretrpljene štete i troškova postupka, koja obeshrabruje oštećene da traže sudsku zaštitu, ali zato njihovim punomoćnicima pruža mogućnost za veliku zaradu na teret, najčešće, državnog budžeta. Postupak po ovoj tužbi zasniiva se na modelu *opt-in* postupka (priključenje na izričit zahtev), koji je pravilo, ali postoji i mogućnost primene *opt-out* postupka (isključenje na izričit zahtev), kao izuzetka. Ključne prednosti *opt-in* modela ogledaju se u lakšem određivanju predmeta spora, s obzirom na to da ga čini zbir svih pojedinačnih zahteva, zatim u tome što sud može bolje da odluči o dopuštenosti i osnovanosti zahteva, a ovaj model obezbeđuje i to da presuda neće proizvesti pravno dejstvo u odnosu na ona lica koja se nisu pridružila tužbi.

Preporuka afirmiše princip potpune naknade štete, s tim što se naglašava da dosuđena naknada treba da bude raspodeljena oštećenim licima srazmerno visini individualne štete koju su pretrpela. U pogledu naknade troškova postupka, preporučena je primena klasičnog principa po kome troškove plaća ona strana koja izgubi parnicu. U cilju sprečavanja zloupotreba i podnošenja spekulativnih tužbi, državama članicama upućena je preporuka da svojim propisima garantuju da advokatski honorari i metod njihovog obračuna ne stimulišu pokretanje sudskih postupaka koji nisu usmereni na zaštitu oštećenih lica. Isti cilj ima i preporuka da države članice isključe mogućnost da se advokatski honorari određuju prema visini ukupnog obeštećenja, te da one u kojima takva mogućnost načelno postoji propišu posebna pravila o visini advokatskih honorara.

Republika Hrvatska, čiji je zakon o građanskom sudskom postupku sličan našem ZPP-u, Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku (ZPP HR)⁴⁴ uvela je institut oglednog postupka radi rešavanja pitanja važnog za jedinstvenu primenu prava.⁴⁵ Najvažnije karakteristike ovog model-postupka su sledeće:

- postojanje sličnih sporova koji su pokrenuti u većem broju ili se njihovo pokretanje očekuje u kraćem razdoblju, a čije rešenje zavisi od istog pravnog pitanja koje je važno za osiguranje jedinstvene primene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primeni;
- predlog za rešenje pitanja podnosi prvostepeni sud nakon održanog pripremnog ročišta i sednice odeljenja suda;
- od objavljivanja predloga za rešenje pitanja do okončanja oglednog postupka stranke ne mogu slobodno raspolagati zahtevom, dok za druga lica koja imaju zahteve u odnosu na koje je podnet predlog za rešenje pitanja nastupa zastoj toka roka zastarelosti za vreme ovog perioda;
- prvostepeni sud formuliše pravno pitanje;
- o dopuštenosti predloga odlučuje veće Vrhovnog suda Republike Hrvatske, a nakon zauzimanja odluke o dopuštenosti, veće od pet sudija u roku od 90 dana odlučuje rešenjem o pitanju važnom za jedinstvenu primenu prava;
- sudovi su u postupcima vezani pravnim shvatanjem koje zauzme Vrhovni sud i nastoje da se postupak okonča poravnanjem ili na drugi nesporan način;
- o troškovima postupka odlučuje sud po slobodnoj oceni, ali uzimajući u obzir interes stranke za pokretanje postupka zbog neizvesnosti pravnog pitanja, kao i postupanje stranke nakon što je obaveštena o zauzetom pravnom shvatanju.

Imajući u vidu bliskost pravnih sistema Srbije i Hrvatske, slična procesna rešenja, okolnost da ogledni postupak radi rešenja pitanja važnog za jedinstvenu primenu prava nalikuje postupku za rešavanje spornog pravnog pitanja u domaćem pravu, ali da ima i značajnih razlika, koje u odnosu na njega predstavljaju prednosti (propisani način hitne reakcije, mogućnost iniciranja i kada je

⁴⁴ NN 70/2019 (24. 07. 2019).

⁴⁵ Član 108 ZPP HR.

samo očekivano pokretanje velikog broja postupka u kojima će se rešavati slično pitanje, zastoj toka roka zastarelosti, što doprinosi sprečavanju nagomilavanja predmeta pre zauzimanja stava, veza-
nost zauzetim pravnim shvatanjem, odredbe o troškovima postup-
ka), poželjno je razmotriti uvođenje ovakve ili slične posebne pro-
cedure za testiranje i u domaći Zakon o parničnom postupku.

Nesumnjivo je da su veliki vremenski resursi utrošeni na re-
šavanje NSZ predmeta. Veliki broj predmeta rezultirao je angažo-
vanjem velikog broja ljudi – advokata na strani tužilaca, sudija,
sudskog osoblja, zaposlenih u Nacionalnoj službi za zapošljavanje.
S druge strane, i veliki novčani resursi su utrošeni u rešavanje NSZ
predmeta, koji su, pre svega, predstavljali ogroman finansijski teret
za NSZ, a samim tim posredno i za budžet Republike Srbije, uprkos
tome što sama NSZ nije angažovala advokate kao punomoćnike za
zastupanje. Budžet opterećuje i dodatan broj sudija koji mora biti
angažovan za rešavanje parnica. Samo u 2016. godini, NSZ je povod-
om NSZ predmeta imala rashode u iznosu od približno milijardu
i po dinara. U periodu od 2015. do 2018. godine, NSZ predmeti
su Nacionalnu službu koštali preko tri milijarde dinara. Na osnovu
prikazane nesrazmere između dosuđenih iznosa na ime glavnog
duga i troškova postupka, zaključuje se da je veći deo od navede-
nog iznosa isplaćen na ime troškova parničnog postupka, koji su
mogli biti sprečeni poravnanjima ili priznavanjem tužbenog zahte-
va, ali i, prvo i najvažnije, pravilnim i zakonitim poslovanjem Naci-
onalne službe za zapošljavanje. Značajan iznos sredstava izdvojen
je i za naknadu troškova izvršnog postupka.

Postojanje problema etičke prirode potvrđeno je uvidom u
spise predmeta i odgovore sudija na pitanja iz intervjua. Uvidom
u predmete je utvrđeno da se pojedini advokati javljaju u velikom
broju NSZ predmeta kao punomoćnici tužilaca, dok je za druge
utvrđen određeni nivo repetitivnosti. Uočeno je i da se u predme-
tima javlja određeni krug veštaka, često s jasnom podelom na one
koje predlažu tužiocima i one koje predlaže NSZ kao tuženik. Sudije u
svojim odgovorima na intervjue ukazuju na učestalo ponavljanje
punomoćnika i veštaka u NSZ predmetima. Sve ove okolnosti izazi-
vaju sumnju u pogledu načina pridobijanja klijenata, kao i u vezi s
načinom angažovanja veštaka, odnosno o unapred poznatom stavu
veštaka u kategoriji predmeta, u skladu s čim su i predlagani od
stranaka. Uprkos postojanju ovakvih sumnji, protiv advokata nisu
vođeni disciplinski postupci zbog kršenja Kodeksa.

Pitanje koje može proisteći iz predstavljenog činjeničnog stanje jeste – koji je interes tužilaca da pokreću postupke u kojima je potencijalni dobitak neznatan? Nesporno je da je korist koju tužiocima mogu da ostvare u značajnom broju predmeta veoma mala, zbog čega je važno razmotriti razloge zbog kojih se uopšte upuštaju u bagatelne sporove. Masovne sporove male vrednosti karakteriše to da su upravo advokati ti koji se, suprotno etičkim pravilima, obraćaju klijentima sa zahtevom za ustupanje predmeta. Tužiocima su voljni da ustupe predmet advokatima koji uživaju njihovo poverenje, naročito u slučaju ranijeg zastupanja ili uspeha, bez obzira na potencijalno male lične benefite. Moguće su i situacije gde posrednici, kršeći zakon i etiku, pribavljaju predmete za potrebe advokata, obećavajući ostvarivanje visokih naknada ili unapred isplaćujući iznose potraživanja koji se mogu ostvariti u postupku. Iz prakse proističe da su inat ili revolt često bili odlučujući motivi za pokretanje raznih vrsta postupaka, što jeste slučaj i kod masovnih predmeta. Bliske rodbinske ili prijateljske veze, kao i drugi vidovi uticaja advokata na klijente, takođe dovode do pribavljanja velikog broja masovnih predmeta.

Masovni predmeti predstavljaju značajno opterećenje za sudove i društvo. Država i sudovi nisu delovali preventivno, reaktivno, blagovremeno i adekvatno u cilju sprečavanja njihovog nastanka, odnosno efikasnog razrešenja. Iz tog razloga, preko je potrebno izvršiti promene koje će uvažavati nespornu društvenu potrebu za otklanjanjem posledica masovnih povreda prava, s jedne strane, ali i kojima će se otkloniti sistemski nedostaci i omogućiti na zakonu zasnovano efikasno, ekonomično i pravično suđenje u okvirima razumnog roka.

XII Preporuke

Na osnovu dobijenih podataka, njihove analize i analize nedostataka domaćeg procesnog prava koji proističu iz analiziranih podataka i prakse, mogu se izneti određene preporuke za unapređenje sistema rešavanja masovnih predmeta.

Problem	Preporuka
Uzrok nastanka masovnih predmeta	Unapređenje i/ili uspostavljanje mehanizama kontrole usklađenosti, a u cilju blagovremenog ukazivanja na potencijalne masovne povrede prava i sprečavanje njihovog nastanka Uspostavljanje mehanizama za demotivaciju stranaka za podnošenje tužbi sa zahtevima ekstremno male vrednosti
Neefikasno rešavanje masovnih predmeta	Uvođenje instituta kolektivne zaštite koji bi bio zasnovan na ustavnopravno prihvatljivim principima Spajanje više postupaka u jedan Zabrana cepanja potraživanja Mirno rešavanje nakon zauzimanja stava o spornom pravnom pitanju / rešavanje spornog pitanja u oglednom postupku Skraćivanje obrazloženja presude pozivanjem na zauzete stavove
Neujednačena sudska praksa	Modifikovanje postojećeg postupka za zauzimanje pravnog stava o spornom pravnom pitanju Propisivanje obavezne, blagovremene i anticipativne reakcije VKS Uvođenje instituta oglednog (model) postupka ili pilot presuda
Nesrazmera između zahtevanih iznosa glavnog duga i dosuđenih troškova	Ograničenje trajanja postupaka i broja preduzetih radnji u sporovima ekstremno male vrednosti, uz predviđanje mogućnosti odstupanja u komplikovanim predmetima Vođenje postupka na ograničenom broju ročišta, posredstvom podnesaka Sankcionisanje cepanja potraživanja uskraćivanjem naknade troškova postupka
Troškovi taksi i veštačenja	Pooštrena kontrola uplate taksi i naknade za rad veštaka Ujednačavanje iznosa naknade za rad veštaka

<p>Repetitivnost veštaka u masovnim predmetima i problemi s nalazima i mišljenjima</p>	<p>Angažovanje veštaka prema rednom broju na spisku veštaka Striktno upravljanje načinom rada veštaka i edukacija veštaka u cilju otklanjanja grešaka u veštačenju Sankcionisanje neblagovremenog i/ili neprofesionalnog postupanja veštaka Otklanjanje preteranog pouzdanja sudova u nalaze i mišljenja veštaka kada je suština spora pravno pitanje Obaveza davanja različitih varijanti mišljenja u zavisnosti od navoda stranaka</p>
<p>Prinudno izvršenje</p>	<p>Propisivanje isplate troškova posredstvom posebnih računa suda ili depozita Uvođenje zakonske obaveze pribavljanja podataka za dobrovoljno ispunjenje Blagovremena reakcija izvršnog dužnika u cilju dobrovoljnog ispunjenja</p>

XIII Literatura i izvori

- Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006.
- Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 i 113/2017 – dr. zakon.
- Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, *Sl. glasnik RS*, br. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012 – usklađeni din. izn., 8/2013 – usklađeni din. izn., 47/2013, 108/2013, 6/2014 – usklađeni din. izn., 57/2014, 68/2014 – dr. zakon, 5/2015 – usklađeni din. izn., 112/2015, 5/2016 – usklađeni din. izn., 7/2017 – usklađeni din. izn., 113/2017, 7/2018 – usklađeni din. izn., 95/2018, 4/2019 – usklađeni din. izn., 86/2019 i 5/2020 – usklađeni din. izn.
- Zakon o parničnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014, 87/2018 i 18/2020.
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, *Sl. glasnik RS*, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010.
- Odluka o broju sudija u sudovima, *Sl. glasnik RS*, br. 88/2015, 6/2016, 11/2016, 48/2016, 73/2016, 104/2016, 24/2017, 31/2017, 54/2017.
- Kodeks profesionalne etike advokata, *Sl. glasnik RS*, br. 27/2012.
- Tarifa o naknadama i nagradama za rad advokata, *Sl. glasnik RS*, br. 121/2012 i 99/2020.
- Zakon o parničnom postupku Republike Hrvatske, *NN 70/2019 (24. 07. 2019)*.
- *Federal Equity Rules*, 1842.
- *Federal Rules of Civil Procedure*, 28 USC.
- Commission Recommendation of 11 June 2013 on common principles for injunctive and compensatory collective redress mechanisms in the Member States concerning violations of rights granted under Union Law (2013/396/EU), *Official Journal of the European Union* – L 201/60.
- Odluka Ustavnog suda RS broj IUo-45/2020.
- Rešenje Vrhovnog kasacionog suda Rev 947/2020 od 04. 03. 2020.

- Odluka VKS Spp 6/2019 od 12. 12. 2019.
- Jenkins v. Raymark Indus. Inc., 782 F.2d 468, 473 (5th Cir. 1986)
- Izveštaj o reviziji Završnog računa Nacionalne službe za zapošljavanje za 2013. godinu i pravilnosti poslovanja, br. 400-100/2014-05-11.
- Izveštaj o reviziji Završnog računa Nacionalne službe za zapošljavanje za 2014. godinu i pravilnosti poslovanja, br. 400-4965/2015-05/8.
- Izveštaj o reviziji Završnog računa Nacionalne službe za zapošljavanje za 2015. godinu i pravilnosti poslovanja, br. 400-69/2016-05/8.
- Izveštaj o reviziji Završnog računa Nacionalne službe za zapošljavanje za 2016. godinu i pravilnosti poslovanja, br. 400-1912/2017-05/6.
- Izveštaj o reviziji finansijskih izveštaja i pravilnosti poslovanja Nacionalne službe za zapošljavanje za 2017. godinu, br. 400-1795/2018-05/6.
- Izveštaj o reviziji Završnog računa Nacionalne službe za zapošljavanje, Kragujevac, za 2018. godinu, br. 400-90/2019-05/8.
- Hansberry v. Lee, 311 U.S. 32, 41, 61 S.Ct. 115, 118 (1940).
- <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2643426/moze-li-nsz-da-trazi-vracanje-naknade.html>
- https://vk.sud.rs/sr/solr-search-page/results?page=1&redirected=213&court_type=vks&matter=_none®istrant=_none&subject_number=&date_from%5Bdate%5D=&date_to%5Bdate%5D=&keywords=%D0%A1%D0%9F%D0%9F&phrase=&sorting=by_date_down&results=10&level=0

XIV Dodatak – instrumenti za prikupljanje podataka

U cilju prikupljanja podataka korišćeni su upitnik za prikupljanje podataka iz spisa pojedinačnih predmeta, upitnik za intervju i zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja.

Forme instrumenata date su u nastavku.

ISTRAŽIVANJE „Fenomen masovnih tužbi“ FORMULAR ZA PRIKUPLJANJE PODATAKA U SEDIŠTU SUDA NA OSNOVU UVIDA U SPISE PREDMETA

Sud: _____

Mesto: _____

Period prikupljanja podataka:

Datum početka: _____ 2020.

Datum završetka: _____ 2020.

Sudski broj predmeta: _____

Redni broj upitnika: _____

VRSTA PREDMETA: Pravnosnažno okončani predmeti koji su se vodili protiv Nacionalne službe za zapošljavanje i njenih filijala povodom nezakonito obračunate naknade za slučaj nezaposlenosti, radi naknade štete/isplate.

Učesnici

1. Tužilac: _____

2. Punomoćnik tužioca: _____

3. Tuženik: _____

4. Punomoćnik tuženika: _____

5. Sudija (ime i prezime u prvom stepenu): _____

6. Veštak (ime, prezime i struka): _____

Relevantni datumi i trajanje postupka

1. Datum podnošenja tužbe: _____

2. Datum donošenja (poslednje) prvostepene odluke: _____

3. Datum donošenja (poslednje) drugostepene odluke: _____
4. Da li je određivan prekid ili zastoj postupka: DA/NE
5. Ako jeste određivan prekid ili zastoj postupka, od kada do kada je trajao: _____
6. Da li su ulagani vanredni pravni lekovi: DA/NE
7. Ako jesu ulagani vanredni pravni lekovi:
 - a) kada je i koji lek uložen: _____
 - b) kada je doneta odluka po vanrednom pravnom leku: _____

Glavne i sporedne tražbine i troškovi u dinarima (RSD)

1. Vrednost predmeta spora označena u tužbi: _____
2. Ukupan iznos pravosnažnog dosuđenog glavnog potraživanja: _____
3. Period od kada teče kamata (datum): _____
4. Period za koji je dosuđena naknada štete (utuženi period sa označenjem od do):
od _____ do _____
5. Ukupno dosuđeni iznos troškova postupka u korist tužioca: _____
6. Iznos sudske takse za tužbu: _____
7. Da li postoji dokaz (nalog za plaćanje takse) da je tužilac zadužen u zakonskom roku na isplatu takse za tužbu?
DA/NE
8. Da li postoji dokaz da je tužilac u zakonskom roku isplatio taksu za tužbu?
DA/NE
9. Ukoliko NE postoji dokaz da je tužilac u zakonskom roku isplatio taksu za tužbu, da li u spisima postoji nalog suda za prinudnu naplatu po osnovu neplaćanja budžetskog prihoda na ime sudske takse? DA/NE
10. Iznos troškova veštačenja: _____
11. Da li u spisima postoje dokazi da je tužilac isplatio veštaku troškove veštačenja tokom trajanja postupka?
DA/NE

12. Ako je tužilac isplatio troškove veštačenja tokom postupka, da li je isplata izvršena:
 - a) preko depozitnog računa suda
 - b) neposredno veštaku (na ruke ili na tekući račun)
13. Ako ne postoje dokazi o isplati troškova veštačenja od strane tužioca tokom postupka, na bilo koji način, da li su u obrazloženju pravosnažne odluke troškovi veštačenja priznati od strane suda i nametnuti na teren tuženika NSZ i koliki je njihov iznos?
NE (nisu plaćeni) / DA (plaćeni) _____ RSD
(iznos priznat u obrazloženju)
14. Da li u spisima postoji dokaz o isticanju prigovora zastarelosti naplate sudskih taksi od strane tužioca?
DA/NE
Ukoliko postoji prigovor zastarelosti naplate sudske takse od strane tužioca napisati vrstu odluke suda:
 - a) prigovor usvojen
 - b) prigovor nije usvojen i NIJE pokrenut postupak prinudne naplate
 - c) prigovor usvojen i pokrenut je postupak prinudne naplate

Druge procesne radnje

1. Ukupan broj održanih ročišta: _____
2. Broj podnetih žalbi:
 - a) tužilac _____
 - b) tuženi _____
3. Broj podnesaka tužioca: _____.
4. Broj podnesaka tuženog: _____.

Poslednja odluka prvostepenog suda

1. Usvojen tužbeni zahtev.
2. Odbijen tužbeni zahtev.
3. Odbačena tužba.

Instancioni postupak

1. Da li je ukinuta prvostepena odluka i predmet vraćen na ponovno odlučivanje?
DA/NE
2. Odluka drugostepenog suda kojom se okončava postupak:
 - a) potvrđena prvostepena
 - b) preinačena prvostepena i meritorno odlučeno: _____

 - c) ukinuta prvostepena i meritorno odlučeno: _____

 - d) ukinuta prvostepena i odbačena tužba
 - e) odbačena žalba
3. Ako je uložen, koja je odluka po vanrednom pravnom leku?
_____.

ISTRAŽIVANJE
„Fenomen masovnih tužbi“

UPITNIK ZA INTERVJU

Datum intervjua: _____

Sud: _____

Broj upitnika: _____

TEMA INTERVJUA: Ispitivanje stavova sudija koji su postupali u predmetima koji su se vodili ili se vode protiv Nacionalne službe za zapošljavanje i njenih filijala povodom nezakonito obračunate naknade za slučaj nezaposlenosti, radi naknade štete/isplate (NSZ predmeti).

1. Slobodna procena broja NSZ predmeta koji su do sada bili u radu kod intervjuisanog sudije: _____

2. Slobodna procena prosečnog trajanja prvostepenog postupka u NSZ predmetima: _____

3. Slobodna procena prosečnog broja ročišta po predmetu: _____

4. Da li je primetno da se često u predmetima kao punomoćnici tužilaca javljaju isti advokati? _____
5. Da li je primetno da se često u predmetima javljaju isti veštaci? _____
6. Da li smatrate da su mehanizmi ujednačavanja sudske prakse u NSZ predmetima bili efikasni i zbog čega? _____

7. Da li smatrate da je potrebno uvesti nove ili modifikovati postojeće mehanizme ujednačavanja sudske prakse u masovnim predmetima i koje/kako? _____

8. Da li smatrate da su sudovi nesrazmerno opterećeni *masovkama*, odnosno predmetima poput onih u kategoriji NSZ? _____

9. Da li smatrate da je potrebno uvesti nove procesne institute u cilju efikasnijeg i ekonomičnijeg rešavanja masovnih parnica i koje?
-
10. Slobodna procena prosečno dosuđenog glavnog potraživanja tužioca (u slučaju usvajanja tužbenog zahteva):
-
11. Slobodna procena odnosa prosečnog iznosa dosuđenih troškova: _____
12. Da li u prosečnom predmetu iznos troškova nadmašuje glavno potraživanje i, ako da, za koliko/koliko puta, po slobodnoj proceni? _____
13. Da li je primetno da je u značajnom broju postupaka dolazilo do cepanja potraživanja?
-
14. Da li je u postupcima postupao samo mali broj veštaka iste struke?
-
15. Da li je sud kontrolisao način isplate predujma na ime veštačenja od strane tužioca kao stranke koja je istakla ovakav dokazni predlog (da li je tužilac isplaćivao veštaka preko depozita suda ili na ruke)?
-
16. Da li smatrate da su tužioci adekvatno zastupani i, ako ne, zašto? _____
17. Da li smatrate da je tuženik pružio pravnu odbranu odnosno bio adekvatno zastupan i, ako ne, zašto? _____
-
18. Da li smatrate da je prosečan NSZ postupak sproveden u skladu s načelima efikasnosti i ekonomičnosti ili nije (dati razloge za stav)? _____
-

