

## ZASTUPANJE STRANKE U PARNIČNOM POSTUPKU (DA LI ZASTUPNIK STRANKE MORA DA BUDE ADVOKAT)

**Odredba Zakona o parničnom postupku kojom je određeno da stranku može da zastupa punomoćnik koji mora da bude advokat, nije u skladu sa Ustavom Republike Srbije.**

Odredbama člana 85. st. 1. i 2. Zakona o parničnom postupku („Sl. glasnik RS“, broj 72/11) propisano je: „Stranke mogu da preduzimaju radnje u postupku lično ili preko punomoćnika, koji mora da bude advokat.“ (stav 1); „Izuzetno od stava 1. ovog člana, punomoćnik pravnog lica može biti diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom, koji je stalno zaposlen u tom pravnom licu.“ (stav 2)

U mišljenju povodom dostavljenih inicijativa, donosilac akta (Narodna skupština Republike Srbije) navodi: da je rešenje ranije važeće ZPP, prema kojem je svako poslovno sposobno fizičko lice moglo biti punomoćnik pred sudom bilo neodrživo, budući da postupanje nekvalifikovanog punomoćnika, zbog njegovog nepoznavanja parničnih procedura koje zahtevaju pravničko znanje, dovodi do toga da stranke budu uskraćene u svojim pravima i neravnopravne ukoliko ih ne zastupa advokat, jer nekvalifikovani punomoćnik nije sposoban za preuzimanje odgovornosti u parničnom postupku i nema ista procesna sredstva kao stranka koju je zastupao advokat.

Time što je u članu 85. stav 1. Zakona utvrđeno da stranku koja sama ne želi ili ne može da preduzima radnje u sudskom postupku mora zastupati advokat, što znači od samog početka prvostepenog postupka, za Sud se postavilo pitanje da li se na ovaj način ograničava pristup stranke sudu.

Ustavni sud je donoseći rešenje o pokretanju postupka od 6.12.2012. godine, a polazeći od razloga osporavanja ove odredbe Zakona iznetih u inicijativama, te mišljenja Narodne skupštine na navode iz inicijativa, ocenio da se osnovano postavlja pitanje saglasnosti odredbe člana 85. stav 1. u delu: „koji mora da bude advokat“ ZPP sa ustavnim garancijama iz člana 4. stav 1, člana 21. stav 2., člana 32. stav 1, člana 36. i člana 67. Ustava, te potvrđenim međunarodnim ugovorom. Ovo stoga što je Narodna skupština, odredbama člana 97. tačka 2. i člana 99. tačka 7. ustava, ovlašćena da zakonom uredi ostvarivanje i zaštitu sloboda i prava građana, kao i postupak pred sudovima, a time i parnični postupka, odnosno pravila postupka za pružanje sudske pravne zaštite po kojima se postupa i odlučuje u parnicama za rešavanje sporova nastalih povodom povrede prava ličnosti i sporova iz porodičnih, privrednih, imovinskopopravnih i drugih građanskopravnih odnosa, osim sporova za koje je posebnim zakonom propisana druga vrsta postupka. Međutim, Ustavni sud nalazi da, iako je u okviru ovog ovlašćenja sadržano i ovlašćenje zakonodavca da uređujući sudske postupak propiše način zastupanja stranaka u postupku, država prilikom uređivanja ovih pitanja ima određenu slobodu uređivanja, ali ne i apsolutno i neograničeno pravo, već je zakonodavac ograničen Ustavom, odnosno osnovnim ustavnim principima na kojima se temelji pravni poredak. Stoga je Ustavni sud, imajući u vidu da je Ustavom utvrđeno da je Republika Srbija, pored ostalog, zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama i pravdnosti evropskim principima i vrednostima (član 1), da svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu bez diskriminacije (član 21. stav 2), da svako ima pravo na nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku, javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama, osnovanosti sumnje koja je bila razlog za pokretanje postupka, kao i o optužbama protiv njega (član 32. stav 1), te da se jemči jednak zaštitu prava pred sudovima (član 36. stav 1), našao da stranke imaju pravo na jednaku pravnu zaštitu, da postupak u kome se pruža pravna zaštitu mora biti pravičan, što obuhvata mogućnost ostvarivanja prava na pristup sudu, prava na nezavisan i nepristrasan sdu, procesnu ravnopravnost i jednakost stranaka u korišćenju procesnih sredstava. Ustavni sud je, takođe, imao u vidu da ni Ustav ni Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda izričito ne pominju pravo na

pristup sudu, ali da je ovo pravo neodvojivo od prava na pravično suđenje, i da je Evropski sud za ljudska prava u slučaju *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (predstavka 4451/70) izrazio stav da je pravo na pristup sudu uključeno u garancije u članu 6. stav 1. navedene konvencije i da to pravo ne sme biti uslovljeno ili otežano. Osim toga, Sud je imao u vidu da Evropski sud za ljudska prava u praksi pravo na pristup sudu vezuje za niže sudske instance i prvostepeni postupak, dok stoji na stanovištu da se pristup najvišoj sudske instanci može suditi na različite načine, ali se i tada vodi računa o odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i o tome da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjinom ograničenjem prava, te da li je ono neophodno, tj. u svrhu koju Ustav dopušta, u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava.

Kako je osporenom odredbom člana 85. stav 1. ZPP ograničen pristup prvostepenom sudu ukoliko stranka sama ne preduzima radnje u postupku, Ustavni sud je razmatrao da li je ovakvo ograničenje neophodno i da li zadire u suštinu zajemčenog prava na pristup sudu.

Ustavni sud nalazi da zastupanje od strane advokata, dakle lica kome je pružanje pravne pomoći profesija, a ne nekog drugog, po prirodi stvari, predstavlja finansijski teret za zastupanog, a državu stavlja u aktivnu ulogu da obezbedi pristupačan pravni postupak za utvrđivanje prava i obaveze koji su regulisani propisima.

Kod odgovora na pitanje da li je država obezbedila efektivno pravo na pristup sudu, Ustavni sud je imao da je pravo na pravnu pomoć ljudsko pravo, budući da se članom 67. Ustava jemči svakom, pod uslovima određenim zakonom, pravo na pravnu pomoć, što podrazumeva, po nalaženju Ustavnog suda, da je ovo ljudsko pravo praćeno istovremenom obavezom države pa ga poštije, da ga ne povređuje i da pruži zaštitu, kako bi ono bilo dostupno, stvarno i efikasno, te da dostupnost pravne pomoći nije stvar dobre volje, već obaveza države da je pruži, budući da pravo bez mogućnosti da se uživa postaje iluzorno.

Polazeći od toga da je Ustavom utvrđeno da se svakome, pod uslovima određenim zakonom, jemči pravo na pravnu pomoć, da pravnu pomoć pružaju advokatura, kao samostalna i nezavisna služba, i službe pravne pomoći koje se osnivaju u jedinicama lokalne samouprave, u skladu sa zakonom i da se zakonom određuje kada je pravna pomoć besplatna (član 67), te da je Zakonom o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS“, broj 129/07) propisano da opština preko svojih organa u skladu sa Ustavom i zakonom organizuje službu pravne pomoći (član 20. stav 1. tačka 31), po oceni Ustavnog suda, sledi da je pravo na pravnu pomoć Ustavom zajemčeno pravo, koje se ostvaruje na dva načina: preko pravne pomoći koju pruža advokatura, kao nezavisna i samostalna profesionalna delatnost i preko službi pravne pomoći, koje se osnivaju u jedinicama lokalne samouprave, te da je u tom smislu jedinica lokalne samouprave ovlašćena da na svrshodan način uredi pravnu pomoć.

Iz navedenog proizlazi da se propisanim ograničenjem u članu 85. stav 1. ZPP u izboru punomočnika, tako što on „mora da bude advokat“, ne obezbeđuje efektivno pravo na pristup sudu, već se ograničava članom 67. Ustava zajemčeno pravo građana da pravnu pomoć mogu dobiti ne samo od advokata, već i od službi pravne pomoći osnovanih u jedinicama lokalne samouprave.

Odredbama čl. 436. do 441. Zakona o parničnom postupku uređen je kao poseban postupka „Postupak u parnicama iz radnih odnosa“, tako što je propisano da se, ako u odredbama ove glave nije drugačije propisano, u parnicama iz radnih odnosa shodno primenjuje odredbe ovog zakona. Ostalim odredbama te glave Zakona nije uređeno zastupanje stranaka, što znači da se shodno primenjuju ostale odredbe ovog zakona, pa i član 85. stav 1. prilikom zastupanja zaposlenih u radnim sporovima.

Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud nalazi da je sa stanovišta ustavnog načela o jedinstvu pravnog poretku, odredba člana 85. stav 1. Zakona u delu: „koji mora da bude advokat“ u koliziji sa odredbama Zakona o radu kojim se na sistemski način uređuju prava zaposlenih i ostvarivanja tih prava, a među kojima je i pravo zaposlenog da njegove interese u postupku pred sudom štiti i zastupa sindikat, te da je u tom smislu ova odredba, u navedenom delu, nesaglasna sa člom 4. stav 1. Ustava.

Ustavni sud ukazuje da se odredbom člana 85. stav 2. Zakona ne diskriminišu diplomirani pravnici bez položenog pravosudnog ispita u odnosu na one sa tim ispitom u pravnom licu. Imajući u vidu da je utvrđeno da je odredba stava 1. člana 85. kojom je propisano da „stranke mogu da preduzimaju radnje u postupku lično ili preko punomoćnika koji mora da bude advokat“, u delu: „koji mora da bude advokat“ nesaglasna sa Ustavom, dok prema stavu 2. iste odredbe Zakona. „Izuzetno od stava 1. ovog člana, punomoćnik pravnog lica može biti diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom, koji je stalno zaposlen u tom pravnom licu“. Ustavni sud nalazi da je zbog međusobne povezanosti st. 1. i 2. člana 85. Zakona, i odredba stava 2. ovog člana Zakona nesaglasna s Ustavom. Kako nema ustavnopravnog osnova za propisivanje ograničenja u pogledu toga ko može biti punomoćnik stranke u parničnom postupku, to nema ni utemeljenja da se po ovom osnovu dovode u različit položaj fizička i pravna lica, a što bi sledilo ukoliko bi osporena odredba stava 2. člana 85. ostala u pravnom poretku. Ustavni sud je utvrdio da ni odredba člana 85. stav 2. Zakona nije u saglasnosti sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorom.

Ustavni sud je utvrdio da odredbe člana 85. stav 1. u delu koji glasi: „koji mora da bude advokat“ i stav 2. „Izuzetno od stava 1. ovog člana, punomoćnik pravnog lica može biti diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom, koji je stalno zaposlen u tom pravnom licu“, Zakona o parničnom postupku („Sl. glasnik RS“, broj 72/11), nisu u saglasnosti sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorom. (*Odluka Ustavnog suda Srbije, U – br. 51/12 od 23. maja 2013*)