

Predmet:	IY3-51/2012
Datum donošenja odluke:	23.05.2013
Ishod:	Odluka o utvrđivanju nesaglasnosti
Osporeni akt:	Zakon o parničnom postupku članovi 85, 170, 193, ,499 i 500 članovi 85, 170, 193, ,499 i 500
Podatak o objavljivanju:	"Službeni glasnik RS", br. 49/2013
Vrsta postupka:	Ocenjivanje ustavnosti ili zakonitosti opštih akata <ul style="list-style-type: none"> • zakoni i drugi opšti akti Narodne skupštine
Napomena:	-advokat kao obavezni punomoćnik; -zaštita kolektivnih prava i interesa građana kao poseban postupak

Ustavni sud u sastavu: predsednik dr Dragiša B. Slijepčević i sudije dr Olivera Vučić, dr Marija Draškić, Bratislav Đokić, Vesna Ilić Prelić, dr Goran Ilić, dr Agneš Kartag Odri, Katarina Manojlović Andrić, mr Milan Marković, dr Bosa Nenadić, Milan Stanić, dr Dragan Stojanović, mr Tomislav Stojković, Sabahudin Tahirović i Predrag Četković, na osnovu člana 167. stav 1. tačka 1. Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 23. maja 2013. godine, doneo je

O D L U K U

Utvrđuje se da odredbe člana 85. stav 1. u delu koji glasi: „, koji mora da bude advokat“ i stav 2. i čl. 494. do 505. Zakona o parničnom postupku („Službeni glasnik RS“, broj 72/11), nisu u saglasnosti sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorom.

O b r a z l o ž e n j e

I

Ustavni sud je Rešenjem IUz-51/2012 od 6. decembra 2012. godine, povodom većeg broja inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorom odredaba člana 85. st. 1. i 3, člana 170. st. 1. i 4, člana 193. i čl. 494. i 500. Zakona o parničnom postupku („Službeni glasnik RS“, broj 72/11), a nakon prijema mišljenja Narodne skupštine o dostavljenim inicijativama, pokrenuo postupak za utvrđivanje neustavnosti i nesaglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorom odredaba člana 85. stav 1. u delu koji glasi: „koji mora biti advokat“ i čl. 494. do 505. Zakona, dok je ostale inicijative odbacio kao neprihvatljive, jer razlozima nije potkrepljena tvrdnja da ima osnova za pokretanje postupka, zato što su bile očigledno neosnovane, ili zato što za njih nije bio nadležan. Saglasno navedenom, istim rešenjem odbačeni su i zahtevi za obustavu izvršenja pojedinačnog akta, odnosno radnje preduzete na osnovu ovih odredaba Zakona.

Navedeno rešenje je 16. januara 2013. godine dostavljeno Narodnoj skupštini radi davanja odgovora, na osnovu člana 107. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu („Službeni glasnik RS“, br. 109/07, 99/11 i 18/13-Odluka US).

Posle donošenja ovog rešenja, Sudu su podnete dve inicijative za pokretanje postupaka za ocenu ustavnosti člana 85. Zakona. U inicijativi kojom je osporena ustavnost odredbe člana 85. stav 1. Zakona izneta je tvrdnja da se ovom osporenom odredbom u potpunosti „oduzima pravo svakome na slobodu volje i na slobodu izbora ko će ga zastupati... i ukida prethodno već jedanput dostignuti nivo ljudskih prava“. Ocena ustavnosti je tražena u odnosu na član 20. st. 1. do 3. Ustava. Inicijativom kojom je osporena odredba člana 85. stav 2. Zakona, kojom je propisano da pravna lica zastupa diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom, ističe se da je ta odredba diskriminatorna, budući da se za zastupanje pravnog lica zahteva kvalifikacija koja je neophodna za posao sudije i advokata, a da se time ugrožava pravo na rad kao i pravo na obrazovanje, s obzirom na to da se sužava krug lica koja se mogu baviti zastupanjem, „čime se status i položaj diplomiranog pravnika svodi na laika“.

Budući da Narodna skupština povodom navedenog rešenja o pokretanju postupka nije dostavila odgovor, Ustavni sud je, na osnovu odredbe člana 34. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu, nastavio postupak i u sprovedenom postupku utvrdio sledeće:

Odredbama člana 85. st. 1. i 2. Zakona o parničnom postupku („Službeni 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.).

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 navedeno rešenje o pokretanju postupka od 6. decembra 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“ Zakona o parničnom postupku 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 postupak, odnosno pravila postupka za pružanje sudske pravne zaštite po kojima se postupa i odlučuje u parnicama za rešavanje sporova nastalih povodom prava ličnosti i sporova iz porodičnih, privrednih, imovinskopravnih 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 sudski 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 pripadnosti evropskim principima i vrednostima (član 1.), da svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu bez diskriminacije (član 21. stav 2.), da svako ima pravo da 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 jednaka zaštita prava pred sudovima (član 36. stav 1.), našao da stranke imaju pravo na jednaku pravnu zaštitu, da postupak u kome se pruža pravna zaštita mora biti pravičan, što obuhvata mogućnost ostvarivanja prava na pristup sudu, prava nezavisnog i nepristrasnog suda, 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 garantije 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 sudskoj instanci može suniti 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 manjim 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. Takođe, Ustavni sud je konstatovao da je upravo prihvatajući takvo stanovište ovaj sud u više svojih odluka (npr. u Rešenju broj IU-28/2005 od 30. aprila 2009. godine, Rešenju broj IUz-824/2010 od 28. maja 2010. godine, Odluci broj IU-181/2005 od 28. septembra 2006. godine i u Rešenju broj IU-910/2010 od 18. marta 2012. godine) stao na stanovište da se propisivanjem da stranku mora zastupati advokat u postupku po vanrednim pravnim sredstvima, ili pred najvišim sudom u Republici, ne ograničavaju građani u zaštiti svojih prava, već se zahtevom za stručnim zastupanjem, zbog složenosti postupka, važnosti spora i efikasnosti suđenja pred najvišim sudom, štite prava stranaka za čiju zaštitu je neophodno stručno pravno znanje i iskustvo, čime se omogućava da se o pravima i obavezama stranaka odluči delotvorno i u razumnom roku.

Stoga je Ustavni sud, imajući u vidu da je članom 4. stav 1. i članom 194. stav 1. Ustava utvrđeno da je pravni poredak jedinstven, a da zakon iz člana 67. stav 3. Ustava, kojim bi se odredilo kad je pravna pomoć besplatna i kojim bi na celovit način bilo uređeno ovo pitanje nije donet, na šao da se osnovano postavlja pitanje da li se ograničenjem iz člana 85. stav 1. Zakona u parničnom postupku prema kome stranke mogu da preduzimaju radnje u postupku lično ili preko punomoćnika, koji mora da bude advokat, u delu koji glasi: „ , koji mora da bude advokat“, narušava načelo jednakosti u ostvarivanju prava na pristup prvostepenom sudu, stranci koja sama ne preduzima radnje u postupku iz ma kog razloga, kao jednog od elemenata prava na pravično suđenje i prava na jednaku zaštitu prava , garantovanih u odredbama čl. 32. i 36. Ustava i člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda , odnosno da li pravo na pristup sudu po svojoj prirodi podrazumeva i slobodu svake stranke u postupku pred prvostepenim sudom da izabere ne samo da li će je, već i ko će je zastupati u tom postupku.

Kod odgovora na ovo pitanje, Ustavni sud je imao u vidu da je članom 85. Zakona regulisana postulaciona sposobnost i voljno zastupanje stranaka u parnici i da je o odredbama ovog člana zadržan princip neobaveznog dvojnog zastupanja stranke u parničnom postupku i priznata postulaciona sposobnost parnično sposobnim strankama. Međutim, zakonodavac je odstupio od ranijeg rešenja prema kome je punomoćnik stranke moglo da bude svako poslovno sposobno lice, pod uslovom da se ne bavi nadripararstvom. Zakon je isključio, odnosno kod pravnih lica ograničio, mogućnost da ovlašćenje za zastupanje u parnici izdaju licu koje nije advokat. Cilj ovakvog rešenja, prema obrazloženju predloga Zakona je da se obezbedi dignitet postupka i samog suda, pravična, zakonita i efikasna zaštita prava stranaka, kao i ekonomičnost samog postupka.

Kako je osporen om odredbom člana 85. stav 1. Zakona o parničnom postupku 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. U mišljenju povodom dostavljenih inicijativa, donosilac akta je naveo: da je rešenje ranije važećeg Zakona o parničnom postupku

prema kojem je svako poslovno sposobno fizičko lice moglo biti punomoćnik pred sudom bilo neodrživo, budući da postupanje nekvalifikovanog punomoćnika, a, 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 osposobljen za preuzimanje odgovornosti u parničnom postupku i nema ista procesna sredstva kao stranka koju je zastupao advokat. Takođe je ukazano da se lice koje je advokat ne može dovoditi u jednak položaj sa licem koje kao kvalifikaciju ima poslovnu sposobnost, da su pravila parničnog postupka sve brojnija i složenija usled sve većeg broja materijalno-pravnih odnosa koji bivaju predmet zakonodavnog normiranja, a kojima se sudska zaštita ostvaruje u parničnom postupku, te da je preduslov ostvarivanja zakonite, pravične i jednake pravne zaštite u ovim sporovima kvalifikovano zastupanje, a to obezbeđuju advokati .

S tim u vezi Ustavni sud je konstatovao:

Nesumnjivo je da pravo na pristup sudu nije apsolutno pravo, i da može da podleže ograničenjima, ali i tada postoji zahtev da bude regulisano od strane države zavisno od potreba i mogućnosti zajednice i pojedinaca.

Osim toga, određena ograničenja prava na pristup sudu dozvoljena su po samoj prirodi ovog prava, budući da je u nekim slučajevima potrebna profesionalna pomoć da bi se osiguralo efektivno uživanje prava na pristup sudu. Naime, profesionalna pomoć je bitna za ispravno vođenje postupka kod kompleksnih pravnih pitanja, jer bi u suprotnom bila osujećena sama suština prava na pristup sudu, ali se tad a zbog delotvornog pristupa sudu zahteva da se takva pomoć obezbedi , ukoliko sama stranka nije u mogućnosti da to učini.

Ustavom se garantuje da postupak mora biti pravičan, da mora biti sproveden u razumnom roku i mora zadovoljavati određene kriterijume u pogledu rasprave i donošenja presude. Po nalaženju Ustavnog suda, pravo na pristup sudu predstavlja temelj prava na pravično suđenje, jer garantuje subjektivno pravo njegovom titularu da o njegovim pravima i obavezama građanskopravnog karaktera odluči sud, a podrazumeva pravo da se pokrene i vodi postupak.

Takođe, Ustavni sud nalazi da ako se postavljaju ograničenja prava na pristup sudu ona moraju imati opravdanu svrhu i biti srazmerna toj svrsi (vid. presudu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Ashingdane protiv Velike Britanije od 28. maja 1985. godine).

Odredba člana 85. stav 1. Zakona ustanovljava obavezu parnične stranke da ako želi punomoćnika , ovog mora imenovati iz reda advokata , nezavisno od same pravne stvari, odnosno od pravne materije.

Ustavni sud konstatuje da je za očekivati da će parnične stranke imati najstručnije zastupanje ako za punomoćnika odrede advokata koji svoju funkciju vrši kao profesiju i uz naknadu.

Međutim, u većem broju inicijativa izneti su lični ili lično poznati primeri i da je lice vodi lo parnicu samostalno ili uz pomoć prijatelja, a da sada , zbog imovnog stanja ne mogu priuštiti advokat a, a zbog bolesti, nepokretnosti, starosti nisu u mogućnosti da lično preduzimaju radnje i stoga gube svako pravo na zaštitu pred sudovima u parničnom postupku . Takođe, ukazano je i „na nesrazmerne i neopravdano visoke troškove advokata u jednostavnim postupcima npr. po predlogu za izvršenje javnih preduzeća (E lektrodistribucija, javna komunalna preduzeća, Telekom)“, kao i da osporena odredba člana 85. stav 1. Zakona shodnom primenom biva proširena i na druge propise koji supsidijerno primenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku, a to su, pored ostalih , Zakon o izvršenju i obezbeđenju i Zakon o vanparničnom postupku.

Iz navedenog obrazloženja predloga Zakona i mišljenja Narodne skupštine na navode inicijativa proizlazi da je svrha ograničenja iz odredbe člana 85. stav 1. Zakona , odnosno zahteva da stranku, ukoliko sama ne preduzima radnje u postupku, mora zastupati advokat, potreba zaštite od opterećivanja pravosuđa, odnosno zaštite stranaka od nekvalifikovanih pravnih usluga.

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 obaveza koja su regulisana propisima.

Kod odgovora na pitanje da li je država obezbedila efektivno pravo na pristup sudu, Ustavni sud je imao u vidu 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 da ga poštuje, 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 („Službeni 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 svrsishodan način uredi pravnu pomoć.

Zakonom o advokaturi („Službeni glasnik RS“, br. 31/11 i 24/12) u članu 66. tačka 7) i čl. 73. i 74. propisano je

da Advokatska komora Srbije i advokatske komore u njenom sastavu organizuju pružanje besplatne pravne pomoći u skladu sa zakonom, da advokatska komora može da organizuje besplatno pružanje pravne pomoći na svom području ili na delu tog područja, samostalno ili na osnovu ugovora koji zaključuje sa jedinicom lokalne samouprave, u skladu sa zakonom, te da je advokatska komora obavezna da sudovima i drugim organima na svom području dostavi listu advokata koji mogu da pruže pravnu pomoć strankama u sudskom ili upravnom postupku, a merila za utvrđivanje te liste uređuju se aktom nadležne advokatske komore, u skladu sa zakonom, a da zakon kojim bi se uredilo pitanje besplatne pravne pomoći nije donet.

Iz navedenog proizlazi da se propisanim ograničenjem u članu 85. stav 1. Zakona o parničnom postupku u izboru punomoćnika, 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.

Osim navedenog, kod odgovora na pitanje da li je država obezbedila efektivno pravo na pristup sudu, Ustavni sud je imao u vidu da ustavno jemstvo besplatne pravne pomoći kao posebnog vida pravne pomoći, koje će prema stavu 3. člana 67. Ustava biti određeno zakonom, podrazumeva konkretne obaveze države u pogledu obezbeđivanja uslova za uživanje i zaštitu ovog prava.

Međutim, ovo pravo zakonom nije konkretizovano, iako je Ustavom zajemčeno, odnosno zakon iz člana 67. stav 3. Ustava kojim bi na celovit način bilo uređeno kada je pravna pomoć besplatna, nije još donet, tako da nisu propisani oblici te pravne pomoći, postupak ostvarivanja prava, organizacija pravne pomoći, subjekti ovlašćeni za pružanje pravne pomoći. Otuda, po oceni Ustavnog suda, uslov da stranku, ukoliko sama ne preuzima radnje, mora zastupati advokat, može predstavljati teško podnošljiv teret, tako da ne samo teorijski, nego i praktično i efektivno može da dovede u pitanje stvarnu zaštitu imovinskih i drugih prava velikog broja lica.

Stoga je, po nalaženju Ustavnog suda, ostvarenje prava na besplatnu pravnu pomoć dovedeno u pitanje za širok krug ugroženih osoba, budući da država nije zakonom obezbedila na odgovarajući način pravnu pomoć i odredila situacije u kojima mora uslediti pravna pomoć i kad nije reč o siromaštvu, kao što su invaliditet lica, godine života, neobrazovanost, čime ova lica mogu ostati bez stvarne zaštite svojih imovinskih i drugih prava, budući da mogu biti uskraćena za sastavljanje, podnošenje pismena i uzimanje učešća u postupku pred sudom, naročito onda kad im nije priznato pravo na besplatno zastupanje.

Imajući u vidu navedeno, pred Ustavni sud se postavilo pitanje i da li osporeno zakonsko rešenje predstavljalo vid posredne diskriminacije građana po osnovu imovnog stanja, zabranjene članom 21. Ustava, budući da se, sa jedne strane, primanje besplatne pravne pomoći predviđeno Zakonom o advokaturi organizuje „u skladu sa zakonom“, a da u pravnom poretku Republike Srbije još uvek nema zakona koji uređuje ovo pitanje i da je, sa druge strane, Zakonom o parničnom postupku priznavanje prava stranci na besplatnu pravnu pomoć moguće samo ukoliko su ispunjeni ovim zakonom propisani uslovi, tj. uslovi iz odredaba st. 1. do 4. člana 170. Zakona, a čiju ispunjenost sud ceni u svakom konkretnom sporu, dok ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć vezuje za slučaj kada je stranka potpuno oslobođena od plaćanja troškova postupka (odnosno za ispunjenost uslova iz člana 168. Zakona). Otuda sporna odredba člana 85. stav 1. Zakona u suštini znači da je svako ko ne ispunjava Zakonom o parničnom postupku propisane uslove da mu se prizna pravo na besplatnu pravnu pomoć, a koji su bitno vezani i za njegovu tešku materijalnu situaciju u kojoj se nalazi, ukoliko realno nema sredstava da angažuje punomoćnika – advokata, prinuđen da isključivo sam zastupa svoje interese pred sudom.

Stoga je Ustavni sud od Prvog osnovnog suda u Beogradu, kao najvećeg prvostepenog suda u Republici Srbiji i sa najviše predmeta, zatražio da dostavi podatak o tome da li je i u koliko slučajeva od 1. februara 2012. godine, kao dana stupanja na snagu Zakona o parničnom postupku, stranci postavljen besplatni punomoćnik, kao i o tome u koliko je slučajeva stranci priznato pravo na besplatnu pravnu pomoć. Prema podacima tog suda, od donošenja važećeg Zakona o parničnom postupku nije podnet ni jedan zahtev za postavljanje nje besplatnog punomoćnika, a po prethodnom Zakonu o parničnom postupku besplatni punomoćnici postavljeni su dvema strankama, tokom 2012. godine i 2013. godine.

Ustavni sud konstatuje da stranka ako ne može samostalno da preuzima radnje u postupku ne može bez advokata da lako pristupi sudu, čime se dovodi u pitanje princip jednakih šansi za pristup sudu, odnosno princip jednostavnog pristupa sudu. Kako se „ukidanjem mogućnosti slobodnog izbora punomoćnika“, odnosno zakonskim uslovljavanjem da stranka koja ne želi ili iz bilo kog razloga ne može sama da preuzima radnje u postupku do pravnosnažnog okončanja postupka, mora imati punomoćnika koji je advokat, dovodi u pitanje rativnost stranaka i ograničava pravo na pristup sudu, kao i pravo na pravnu pomoć, to je Ustavni sud utvrdio da ograničenje iz člana 85. stav 1. u delu: „, koji mora da bude advokat“, predstavlja ograničenje koje nije legitimno, proporcionalno ni nužno, pa je time nesaglasno članu 20. Ustava, kao i pravu na pravično suđenje iz člana 32. Ustava, te je takođe nesaglasno i članu 36. stav 1. Ustava, odnosno jednakosti zaštite prava pred sudovima i predstavljalo vid posredne diskriminacije građana po osnovu imovnog stanja, zabranjene članom 21. Ustava. Ovo stoga što ne postoji proporcionalnost između ograničenja prava na pristup sudu i cilja koji se time želi postići, budući da bi, po nalaženju Ustavnog suda, ograničenje bilo proporcionalno cilju zaštite stranaka od nekalifikovanih punomoćnika, samo kada bi pravo na pravnu pomoć preko advokature i službe pravne pomoći u lokalnoj samoupravi bilo ne samo garantovano, već i obezbeđeno i onim licima koja nisu u stanju da sama snose troškove zastupanja. Kako efektivnost prava na pristup sudu znači obavezu države da omogući pristup sudu, to, po nalaženju Ustavnog suda, ni ovako oštro ograničen pristup sudu, po definiciji ne može biti smatran efikasnim u smislu Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, jer na drugi način nije olakšan.

Ustavni sud je razmatrao odredbu člana 85. stav 1. Zakona i sa stanovišta ustavnog načela o jedinstvu pravnog

poretka, budući da je u pojedinim inicijativama navedeno da je ta odredba Zakona u koliziji sa odredbama Zakona o radu kojim se na sistemski način uređuju prava zaposlenih i ostvarivanje tih prava, a među kojima je i pravo zaposlenog da njegove interese u postupku pred sudom štiti i zastupa sindikat.

Ustavni sud je imao u vidu sledeće :

Zakonom o radu („Službeni glasnik RS“, br. 24/05, 61/05 i 54/09), odredbama čl. 195. i 213. propisano je: da se sindikatom u smislu Zakona o radu smatra samostalna demokratska organizacija zaposlenih u koju se oni dobrovoljno udružuju radi zastupanja, predstavljanja, unapređenja i zaštite svojih profesionalnih, radnih, ekonomskih, socijalnih, kulturnih i drugih poje dinačnih i kolektivnih interesa, da protiv rešenja kojim je povređeno pravo zaposlenog ili kad je zaposleni saznao za povredu prava, zaposleni, odnosno predstavnik sindikata čiji je zaposleni član, ako ga zaposleni ovlasti, može da pokrene spor pred nadležnim sudom, te da sindikalni predstavnik koji je određen da zastupa zaposlenog u radnom sporu sa poslodavcem pred arbitrom ili sudom, ima pravo na plaćeno odsustvo sa rada za vreme zastupanja.

Odredbama čl. 436. do 441. Zakona o parničnom postupku uređen je kao poseban postupak – „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 primenjuju ostale 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 poretka, 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 ostvarivanje 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 članom 4. stav 1. Ustava.

Mada je Ustavni sud imao u vidu i odredbe potvrđenih međunarodnih ugovora, i to Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava („Službeni list FNRJ-Međunarodni ugovori“, broj 8/58), koja u članu 3. garantuje da radničke i poslodavačke organizacije imaju pravo na donošenje svojih statuta i administrativnih pravila, slobodne izbore svojih predstavnika, organizovanje svoga upravljanja i delatnosti i formulisanje svoga akcionog programa, a da se javne vlasti moraju uzdržavati od svake intervencije takve prirode koja bi imala za cilj ograničenje ovoga prava ili ometanje zakonskog izvršenja, a u članu 8. stav 2. – da se ne može nacionalnim zakonodavstvom nanositi povreda niti isto primenjivati na način na koji bi se mogla naneti povreda garantija predviđenih ovom konvencijom, te odredbe Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 98. o primeni principa prava organizovanja i kolektivnog pregovaranja („Službeni list FNRJ-Međunarodni ugovori“, broj 11/58), koja u članu 1. predviđa da radnici treba da koriste odgovarajuću zaštitu protiv svih dela diskriminacije u materiji zaposlenja koja bi mogla da bude štetna po sindikalnu slobodu, pa je našao da se ove garantije, koje se odnose na sindikalno organizovanje, ne mogu dovesti u neposrednu vezu sa osporenom odredbom člana 85. stav 1. Zakona koja propisuje da punomoćnik stranke u parničnom postupku mora biti advokat.

Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud je, na osnovu člana 45. tačka 1) Zakona o Ustavnom sudu, utvrdio da odredba člana 85. stav 1. u delu koji glasi: „, koji mora da bude advokat“, nije u saglasnosti sa Ustavom.

Navodi inicijative kojom je osporena odredba člana 85. stav 1. Zakona zbog iznetog stava a o „vredanju stečenih prava stranaka“ i da je ovom odredbom umanjeno dostignuti nivo ljudskih prava iz člana 20. stav 2. Ustava, nisu od uticaja na drugačiju odluku Ustavnog suda, iako Sud ukazuje da se u procesnom pravu „stečena“ prava mogu samo izuzetno pojaviti i da se pravo na nekvalifikovanog punomoćnika ne može smatrati takvim pravom.

Ustavni sud ukazuje da se odredbom člana 85. stav 2. Zakona ne diskriminišu diplomirani pravници bez položenog pravosudnog ispita u odnosu na one sa tim ispitom u pravnom licu. Međutim, 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. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud je, na osnovu člana 45. tačka 1) Zakona o Ustavnom sudu, utvrdio da ni odredba člana 85. stav 2. Zakona nije u saglasnosti sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorom.

Povodom odredaba člana 494. do 505. Zakona, a polazeći od navoda u inicijativi kojom su osporene odredbe člana 499, odnosno člana 500. Zakona, kojima je uređen postupak za zaštitu kolektivnih prava i interesa građana, prema kojima nejasne odredbe člana 499. stav 1. tač. 2) i 3) i stava 2. Zakona dovode do ograničenja protivno članu 43. stav 1. Ustava, a odredba člana 500. Zakona protivna je principu procesne

jednakosti garantovane u članu 36. stav 1. Ustava, te da se ovim odredbama Zakona ograničava sloboda mišljenja i izražavanja utvrđena u članu 46. Ustava, Ustavni sud je u navedenom rešenju o pokretanju postupka od 6. decembra 2012. godine, stao na stanovište da se osnovano postavlja pitanje saglasnosti navedenih odredaba Zakona sa garancijama iz člana 32. stav 1, člana 36, člana 43. stav 1. i člana 46. Ustava i potvrđenim međunarodnim ugovorom. Budući da su i ostale odredbe ove glave Zakona, odnosno odredbe čl. 494. do 505. Zakona u neposrednoj pravnoj vezi sa osporenim odredbama Zakona, to je, saglasno odredbama člana 53. stav 1. i člana 54. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, pokrenut postupak za ocenu ustavnosti svih odredaba Glave XXXVI Zakona, odnosno čl. 494. do 505. Zakona.

Razmatrajući ustavnost navedenih odredaba Zakona, Ustavni sud je konstatovao da je odredbama čl. 494. do 505. Zakona u Delu trećem, u odrednici „Posebni postupci“, u Glavi XXXVI, uređen „Postupak za zaštitu kolektivnih prava i interesa građana“, i da je to novi poseban parnični postupak koji u domaćem procesnom sistemu do sada nije postojao.

Takođe, Sud je konstatovao da je u članu 494. Zakona propisano da se, ako u odredbama ove glave ili posebnim zakonom nije drugačije propisano, u posebnom postupku za zaštitu kolektivnih prava i interesa shodno primenjuju ostale odredbe ovog zakona, što znači pravila opšte parnične procedu re, a da je u članu 495. Zakona regulisana na opšti način aktivna legitimacija u ovim postupcima, tako što su udruženja, njihovi savezi i druge organizacije osnovane u skladu sa zakonom, kad je to zakonom propisano, ovlašćeni da pokrenu postupak (stav 1.) ili pokrenu postupak za zaštitu kolektivnih prava i interesa građana, pod propisanim uslovima iz stava 2. tog člana, dok je odredbama člana 496. Zakona propisana mogućnost da na strani tužioca, u svojstvu umešača sa položajem jedinstvenog suparničara pristupe i druga lica koja su ovlašćena na podnošenje tužbe, odnosno da mogu da se umešaju i treća lica čiji su kolektivni interesi i prava povređeni radnjama tuženog, u članu 497. Zakona uređena je stvarna i mesna nadležnost suda, dok je odredbama člana 498. Zakona propisano šta se tužbom može zahtevati (zabrana preduzimanja aktivnosti od koje pretpovreda prava i interesa građana koje je tužilac zakonom ovlašćen da štiti; uklanjanje postojeće povrede kolektivnih prava i interesa građana ili štetnih posledica postupanja tuženog i uspostavljanje pređašnjeg stanja, stanja u kome takva povreda više ne bi mogla da nastane ili stanja koje približno odgovara stanju koje je postojalo pre povrede; utvrđivanje nedopuštenosti radnje kojom su povređeni kolektivni interesi i prava građana, te objavljivanje presude kojom je usvojen tužbeni zahtev iz razloga navedenih u tač. 1) do 3) ovog člana u sredstvima javnog informisanja, o trošku tuženog).

Odredbama člana 499. Zakona propisano je: da ako udruženja, njihovi savezi i druge organizacije iz člana 495. stav 1. ovog zakona tvrde da neko lice obavlja delatnost na način na koji se ugrožavaju kolektivna prava i interesi građana, to lice može da podnese tužbu kojom će da zahteva da se utvrdi da preduzetim radnjama nije ugrozio, odnosno povredio kolektivna prava i interese građana, odnosno da ih nije povredio na nedopušten način (tačka 1)), da se udruženju, njihovim savezima i drugim organizacijama iz člana 495. stav 1. ovog zakona zabrani određena radnja, a naročito istupanje u javnosti u vezi sa tvrdnjom da tužilac obavlja delatnost na način na koji se ugrožavaju kolektivna prava i interesi (tačka 2)), naknadu štete pricinjene neistinitim iznošenjem ili prenošenjem tvrdnji (tačka 3)), te objavljivanje presude kojom je usvojen tužbeni zahtev u sredstvima javnog informisanja o trošku tuženog (tačka 4)) (stav 1.) ; da tužilac iz stava 1. ovog člana može zahteve za presudu da istakne i protivtužbom u postupku pokrenutom protiv njega tužbom iz člana 498. ovog zakona (stav 2.).

Odredbama člana 500. Zakona propisano je: da tužbom iz člana 499. ovog zakona tužilac može da obuhvati, kao tužene, i lica koja su ovlašćena da zastupaju lice iz člana 495. stav 1. ovog zakona, članove njegovih organa, kao i lica koja u njegovo ime istupaju u javnosti (stav 1.); da tužilac iz stava 1. ovog zakona može da traži da sud lice iz člana 495. stav 1. ovog zakona i lice iz stava 1. ovog člana osudi na naknadu štete čiju će visinu sud utvrditi po slobodnoj oceni (član 232.), pod uslovom da je odbijen kao neosnovan tužbeni zahtev istaknut u tužbi iz člana 498. ovog zakona i da je vođenjem tog postupka, a posebno njegovim praćenjem u sredstvima javnog informisanja, teže povređen ugled i poslovni interes tužioca (stav 2.) .

Ostalim odredbama ove glave, odnosno odredbama čl. 501. do 505. Zakona, propisana je mogućnost određivanja privremene mere do okončanja postupka (član 501.), nemogućnost da se do okončanja postupka po tužbama iz čl. 498. i 499. ovog zakona po istovetnom zahtevu pokrene drugi postupak, mogućnost da sud u presudi kojom usvaja zahteve iz ovih tužbi odluči da žalba ne zadržava izvršenje ili da odredi kraći rok od propisanog roka za ispunjenje činidbe koja je naložena tuženom (čl. 502. i 503.), mogućnost da fizička i pravna lica u posebnim parnicama za naknadu štete ističu povredu kolektivnih prava i interesa građana koja je utvrđena pravnosnažnom presudom u postupku za zaštitu kolektivnih prava i interesa građana iz člana 498. Zakona, a da u tom postupku za naknadu štete ne može da se osporava povreda kolektivnih prava i interesa građana koja je utvrđena pravnosnažnom presudom (član 504.), te shodna primena odredaba ove glave kad potrošač pokrene postupak zbog nepravinih ugovornih odredbi i nepoštenog poslovanja u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita potrošača (član 505.).

Ustavni sud konstatuje da odredbama čl. 494. do 505. Zakona nije uređeno kad jedan građanskopravni spor ima karakter spora o kolektivnim pravima koji bi se rešavao po pravilima posebnog postupka propisanog u ovoj glavi, uz supsidijarnu primenu opštih pravila parničnog postupka. Nema ni upućujuće norme iz koje bi se utvrdilo na koje se sporove ove odredbe odnose, odnosno nije propisano koji se spor, u smislu ovih odredaba smatra sporom o kolektivnim pravima, niti je regulisan pojam kolektivnih prava i interesa. Međutim, povodom ostalih posebnih postupaka je, npr. u članu 468. Zakona, propisano koji se spor smatra sporom male vrednosti u smislu odredaba glave ovog zakona koje se odnose na postupak u sporovima male vrednosti, u članu 480. Zakona propisano je da se odredbe glave koje se odnose na postupak u privrednim sporovima primenjuju u svim sporovima u kojima sude privredni sudovi u skladu sa zakonom kojim se uređuje stvarna nadležnost sudova (privredni spor), ako za pojedine sporove nije propisana druga vrsta postupka, prema članu 488. Zakona, potrošački sporovi su sporovi koji proizlaze iz ugovorno g odnosa potrošača i trgovaca.

Budući da zahtev za određenost i preciznost pravne norme predstavlja sastavni deo načela vladavine prava kako bi građani iz sadržaja norme mogli da stvarno i konkretno znaju svoja prava i obaveze i kako bi im prilagodili svoje ponašanje, Ustavni sud konstatuje da zahtev za određenost i preciznost pravne norme nije ispunjen ako građani kao savesne osobe nagađaju o njenom smislu i sadržaju.

Stoga se pred Ustavni sud postavilo pitanje koje su to parnice u kojima se ostvaruju kolektivna prava i interesi građana, odnosno koje su to parnice zahtevale poseban postupak zbog prirode i sadržine predmeta tih parnica i specifičnosti pravne zaštite koja se njima pruža.

U obrazloženju predloga Zakona o parničnom postupku navedeno je da: „najznačajniju novinu Zakona predstavljaju uvođenje dva nova posebna postupka, i to: Postupak u potrošačkim sporovima i Postupak za zaštitu kolektivnog prava i interesa građana. Uvođenje navedenih postupka predstavlja usklađivanje sa standardima Evropske unije i zakonima drugih evropskih zemalja, koji posebnu pažnju posvećuju zaštiti potrošača kao i zaštiti kolektivnih prava, pa je stoga bilo neophodno da Zakon predvidi i posebne odredbe koje će se primenjivati u ovim vrstama sporova zbog njihove specifičnosti“. Iz navedenog, po oceni Ustavnog suda, proizlazi da je regulisanje ovog postupka rezultat nastojanja zakonodavca da postupanje u parnicama u kojima se ostvaruju kolektivna prava i interesi građana prilagodi prirodi i sadržini predmeta ovih parnica i specifičnosti pravne zaštite koja se u njima pruža.

Budući da je uređivanje sudskih postupaka u domenu ustavne nadležnosti zakonodavnog organa utvrđene u članu 97. tačka 2. Ustava, prema kome Republika Srbija uređuje pored ostalog ostvarivanje i zaštitu sloboda i prava građana i postupak pred sudovima i drugim državnim organima, Ustavni sud je konstatovao da iz odredaba Zakona o parničnom postupku proizlazi da je opšti parnični postupak namenjen zaštiti individualnih subjektivnih prava, a da je odredbama čl. 494. do 504. Zakona uređen postupak u parnicama u kojima treba na apstraktan način zaštititi kolektivna prava i interese građana, odnosno zaštititi prava i interese čitave društvene grupe (kolektiviteta, udruženja).

Ustav sadrži pojam grupe u članu 21. stav 4, kada utvrđuje da se ne smatraju diskriminacijom posebne mere koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima, a pojam kolektivnih prava Ustav poznaje samo u članu 75, utvrđujući ih u odnosu na pripadnike nacionalnih manjina.

U mišljenju (odgovoru) Narodne skupštine na navode inicijative povodom osporenih odredaba čl. 499. i 500. Zakona, ističe se: „da je uvođenje posebnog postupka za zaštitu kolektivnih prava potrošača zahtevala Direktiva Saveta Evropske unije 93/13 od 5. aprila 1993. godine o nepoštenim odredbama u potrošačkim ugovorima i Direktiva 2005/29 Evropskog parlamenta i Saveta od 11. maja 2005. godine, a koja se odnosi na nepoštene prakse u trgovačkim odnosima na unutrašnjem tržištu. Imajući u vidu odredbe čl. 36. i 43. Ustava, koje utvrđuju pravo na jednaku zaštitu prava i prav na sredstva, odnosno slobodu mišljenja i izražavanja, kao i relevantne dokumente Evropske unije, Narodna skupština smatra da je zakonodavac bio dužan da uredi postupak za zaštitu potrošača u individualnim sporovima između potrošača i trgovaca, ali i postupak za zaštitu kolektivnih prava i interesa. Potrebu za postojanjem posebnog postupka za zaštitu kolektivnih prava i interesa nametao je npr. Zakon o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik RS“, broj 22/09) i zbog toga u Zakonu postoje dva nova parnična postupka, i to postupak u potrošačkim sporovima (Glava XXXV) i postupak za zaštitu kolektivnih prava i interesa građana (Glava XXXVI).

Ustavni sud konstatuje da Ustav u odredbi člana 90. utvrđuje da Republika Srbije štiti potrošače i da su posebno zabranjene radnje usmerene protiv zdravlja, bezbednosti i privatnosti potrošača, kao i sve nečasne radnje na tržištu. U pravnom poretku Republike Srbije postoji poseban Zakon o zaštiti potrošača donet 2010. godine („Službeni glasnik RS“, broj 73/10), kojim se uređuju osnovna prava potrošača, uslovi i sredstva zaštite potrošača, prava i obaveze udruženja i saveza čija je oblast delovanja ostvarivanje ciljeva zaštite potrošača, uspostavljanje sistema vansudskog rešavanja potrošačkih sporova, kao i prava i obaveze državnih organa u oblasti zaštite potrošača (član 1.) i prema kome su nosioci zaštite potrošača Ministarstvo i drugi organi i organizacije u okviru svoje nadležnosti, udruženja i savezi udruženja čija je oblast delovanja ostvarivanje ciljeva zaštite potrošača, privredne i profesionalne komore i drugi učesnici na tržištu (član 125. stav 1.), dok su udruženja i njihovi savezi, u smislu ovog zakona, udruženja osnovana u skladu sa zakonom kojim se uređuje osnivanje i pravni položaj udruženja, čija je oblast ostvarivanja ciljeva zaštite potrošača (član 127. stav 1.), a udruženje ili savez koje je evidentirano u skladu sa članom 129. ovog zakona ima ovlašćenje da zastupa interese potrošača, pored ostalog, u postupcima sudskog i vansudskog rešavanja potrošačkih sporova (član 130. tačka 2)).

U odnosu na pozivanje Narodne skupštine na Zakon o zabrani diskriminacije, Ustavni sud konstatuje da ovaj zakon, koji je donet 2009. godine („Službeni glasnik RS“, broj 22/09) i kojim se uređuje opšta zabrana diskriminacije, oblici i slučajevi diskriminacije, kao i postupci zaštite od diskriminacije (član 1. stav 1.), propisuje: da posredna diskriminacija postoji ako se lice ili grupa lica, zbog njegovog odnosno njihovog ličnog svojstva, stavlja u nepovoljniji položaj aktom, radnjom ili propuštanjem koje je prividno zasnovano na načelu jednakosti i zabrane diskriminacije, osim ako je to opravdano zakonitim ciljem, a sredstva za postizanje tog cilja su primerena i nužna (član 7.); da povreda načela jednakih prava i obaveza postoji ako se licu ili grupi lica, zbog njegovog, odnosno njihovog ličnog svojstva neopravdano uskraćuju prava i slobode ili nameću obaveze koje se u istoj ili sličnoj situaciji ne uskraćuju ili ne nameću drugom licu ili grupi lica, ako su cilj ili posledica preduzetih mera neopravdani, kao i ako ne postoji srazmera između preduzetih mera i cilja koji se ovim merama ostvaruju (član 8.); da diskriminacija postoji ako se prema licu ili grupi lica neopravdano postupa lošije nego što se postupa ili bi se postupalo prema drugima, isključivo ili uglavnom zbog toga što su tražili, odnosno nameravaju da traže zaštitu od diskriminacije ili zbog toga što su ponudili ili nameravaju da ponude dokaze o diskriminatorском postupanju (član 9.); da je zabranjeno licu ili grupi lica na osnovu njihovog ličnog

svojstva otežati ili onemogućiti upis u vaspitno-obrazovnu ustanovu, ili isključiti ih iz ovih ustanova, otežati ili uskratiti mogućnost praćenja nastave i učešća u drugim vaspitnim, odnosno obrazovnim aktivnostima, razvrstavati učenike po ličnom svojstvu, zlostavljati ih i na drugi način neopravdano praviti razliku i nejednako postupati prema njima (član 19. stav 2.); da se u pogledu sudske zaštite od diskriminacije osoba sa invaliditetom primenjuju odredbe čl. 41. do 46. ovog zakona (član 26. stav 3.); da svako ko je povređen diskriminatornim postupanjem ima pravo da podnese tužbu sudu, a da se u postupku shodno primenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku (član 41. st. 1. i 2.). Članom 43. Zakona propisano je šta se tužbom iz člana 41. stav 1. ovog zakona može tražiti, a članom 46. stav 1. propisano je da tužbe iz člana 43. tač. 1. do 3. i tačke 5. može podneti Poverenik i organizacija koja se bavi zaštitom ljudskih prava, odnosno prava određene grupe lica.

Imajući u vidu smisao navedenih zakonskih odredaba, Ustavni sud nalazi da se o sporene odredbe Glave XXXVI Zakona o parničnom postupku ne bi mogle dovesti u vezu sa zaštitom grupa lica od pojedinih oblika diskriminacije, zato što se u spornom posebnom sudskom postupku tužba podnosi protiv onoga ko „obavlja delatnost na način kojim se ugrožavaju kolektivna prava i interesi građana“.

Takođe, Ustavni sud primećuje da zakonodavac odredbama čl. 494. do 505. Zakona, uređujući „nov poseban postupak za zaštitu kolektivnih prava i interesa građana“ i propisujući u članu 494. Zakona da se odredbe ove glave Zakona supsidijerno primenjuju ako posebnim zakonom nije drugačije propisano, te supsidijerno i ostale odredbe ovog zakona, a da nije utvrdio sadržaj pojma kolektivnih prava i interesa ili uputio na zakone kojima se ta prava uređuju, nije otklonio neodređenost i nepreciznost ovog postupka da bi se sa sigurnošću moglo utvrditi za zaštitu kojih kolektivnih prava i interesa je propisan ovaj poseban postupak. U takvoj situaciji, kada može doći do mešanja opštih kategorija i vrsta postupaka, sadržina svih ostalih normi ove glave Zakona zahtevala je posebnu preciznost, budući da potreba za pristupačnošću, jasnoćom, određenošću i sadržajnom neprotivrečnošću, u postupcima u kojima se određene zakonske odredbe supsidijerno primenjuju, zahteva da njihova preciznost mora biti što veća. U suprotnom, ukoliko je veća nesigurnost u postupku iznalaženja i primene merodavne pravne norme, dolazi do otežavanja korišćenja nekog prava.

Analizom ostalih odredaba ove glave Zakona, odnosno odredaba čl. 495. do 505. Zakona, Ustavni sud je utvrdio da one ne omogućavaju da se sa sigurnošću utvrdi njihov pravi smisao i sadržaj.

Naime, u odredbama čl. 495. i 496. Zakona propisano je da, u ovim sporovima, aktivnu legitimaciju imaju udruženja, njihovi savezi i druge organizacije osnovane u skladu sa zakonom kad su samim zakonom ovlašćeni na pokretanje konkretnog postupka za zaštitu kolektivnih prava i interesa (tzv. ekskluzivni tužioci po stavu 1. člana 495.) ili pod kumulativnim uslovima iz stava 2. odredbe člana 495. Zakona (radi zaštite kolektivnih prava i interesa određenog kruga građana, ako je takva zaštita predviđena njihovom registrovanom ili propisima određenom delatnošću i ako se cilj njihovog udruživanja ili delovanja odnosi na zajedničke interese i pravo većeg broja građana i ako se postupanjem tuženog oni povređeni ili teže ugroženi), a da u svojstvu umešača sa položajem jedinstvenog suparničara na strani tužioca mogu da pristupe i druga lica ovlašćena na podnošenje tužbe, s tim što umešači mogu biti i treća lica čiji su kolektivni interesi povređeni (član 496.), dok je odredbama člana 497. Zakona propisana nadležnost suda.

Zakon o udruženjima („Službeni glasnik RS“, broj 51/09), kojim se uređuju osnivanje i pravni položaj udruženja, upis i brisanje iz registra, članstvo i organi, statusne promene i prestanak udruženja, kao i druga pitanja značajna za rad udruženja, propisuje da je udruženje u smislu ovog zakona dobrovoljna i nevladina nedobitna organizacija zasnovana na slobodi udruživanja više fizičkih ili pravnih lica, osnovana radi ostvarivanja i unapređenja određenog zajedničkog ili opšteg cilja i interesa, koji nisu zabranjeni Ustavom ili zakonom (član 2. stav 1.), što, po nalaženju Ustavnog suda, znači da se udruženja po ovom zakonu ne organizuju za ostvarivanje kolektivnih prava, nego za ostvarivanje ciljeva koji su neprofitni, odnosno koji su od zajedničkog interesa. Sa druge strane, udruženje nema ni registrovanu ni propisima određenu delatnost, pošto se kao „nedobitna (neprofitna) organizacija“ ne može baviti obavljanjem delatnosti. Konačno, cilj osnivanja svakog udruženja je ostvarivanje zajedničkih interesa članova udruženja. Stoga Ustavni sud nalazi da je odredba člana 495. Zakona nejasna, a samim tim i odredba člana 496. Zakona, koja je u neposrednoj vezi sa prethodnom odredbom Zakona, budući se njome propisuje koja lica mogu da budu na strani tužioca u svojstvu umešača.

Polazeći od svega navedenog, Ustavni sud nalazi da odredbe čl. 495. i 496. Zakona ne samo da nisu dovoljno jasne i određene za prosečnog građanina, već njihovo značenje stvara nedoumice i za subjekte koji bi se pojavili kao tužioci u eventualnom sporu, a takođe i za sam sud pred kojim bi postupak bio pokrenut, koji ima zakonsku obavezu da po službenoj dužnosti pazi da lice koje se pojavljuje kao stranka mora imati to svojstvo u postupku.

S obzirom na to da sadržina odredaba čl. 495. i 496. Zakona nije dovoljno jasna, dostupna i pristupačna većini građana, to Ustavni sud nalazi da ove odredbe nisu na ustavnopravno prihvatljiv način prilagođene građanima, pa su stoga ustavnopravno sporne s aspekta njihove jasnoće, dostupnosti i prihvatljivosti, a time i nesaglasne sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorom.

Ustavni sud je razmatrao i odredbe čl. 498. do 500. Zakona kojima su regulisani vidovi građanskopravne zaštite koje tužilac može da ostvari u parnici za zaštitu kolektivnih prava i interesa, ako posebnim propisima nije drugačije predviđeno, i smatra da su ove odredbe materijalnopravnog karaktera zbog čega ne treba da se nalaze u procesnom zakonu, ali da to samo po sebi ove odredbe ne čini neustavnim.

Međutim, odredbe člana 499. Zakona upućuju na odredbe člana 495. stav 1, a odredbe člana 500. na odredbe člana 499. i člana 495. stav 1. ovog zakona, i to kako u pogledu lica koja mogu biti obuhvaćena tužbom onog lica za koje se tvrdi da obavlja delatnost na način na koji se ugrožavaju kolektivna prava i interesi građana,

tako i u pogledu tužbenog zahteva tog lica, a sve to novim upućivanjem na član 498. Zakona i da je došlo do teže povrede ugleda i poslovnog interesa tužioca. Stoga, Ustavni sud konstatuje da ovakvim propisivanjem nije ispoštovan ni minimum standarda koji podrazumeva zahtev za određenošću pravne norme.

Kako se zahtev za određenošću i preciznošću pravne norme mora smatrati sastavnim delom načela vladavine prava, jer u suprotnom ugrožava načelo pravne sigurnosti kao i načela vladavine prava, naročito zahtev za jedinstvenom primenom prava, a ovo su nove pravne norme, koje nisu uspostavljene do mere da se mogu smatrati kroz sudsku praksu utvrđenim delom prava, to Ustavni sud nalazi da ni odredbe čl. 498. do 500. Zakona nisu u saglasnosti sa Ustavom.

Pored toga, odredbu člana 500. stav 1. Zakona, Ustavni sud je razmatrao i sa stanovišta ustavnog načela o jedinstvu pravnog poretka, kao i u odnosu na jednaku zaštitu prava pred sudom iz člana 36. Ustava, budući da je tom odredbom propisano da pasivno legitimisana lica po tužbi lica za koje je udruženje, njihov savez i druga organizacija iz člana 495. stav 1. tvrdila da obavlja delatnost na način na koji se ugrožavaju kolektivna prava i interesi građana, mogu biti i lica koja su ovlašćena da zastupaju udruženja, njihove saveze i druge organizacije, članove njegovih organa, kao i lica koja u njegovo ime istupaju u javnosti. Ovo stoga što je navedenom odredbom Zakona kao procesnim zakonom, mimo odredaba materijalnih zakona proširena pasivna legitimacija u postupku za naknadu štete i na lica koja su ovlašćena da zastupaju udruženje, njihove saveze i druge organizacije, članove organa tih lica i lica koja u ime udruženja, saveza i druge organizacije istupaju u javnosti. Naime, članom 172. Zakona o obligacionim odnosima („Službeni list SFRJ“, br. 29/78, 39/85, 45/89 i 57/89 i „Službeni list SRJ“, broj 31/93) propisana je odgovornost pravnog lica za štetu koju prouzrokuje njegov organ , i to tako da pravno lice odgovara za štetu koju njegov organ prouzrokuje trećem licu u vršenju ili u vezi sa vršenjem svojih funkcija, a ako za određeni slučaj nije što drugo u zakonu određeno, pravno lice ima pravo na naknadu od lica koje je štetu skrivilo namerno ili krajnjom nepažnjom, u zakonom propisanom roku. Osim toga , i odredbama posebnih zakona , npr. Zakona o udruženjima, mogućnost da za štetu odgovaraju članovi organa pravnog lica, kao i lica koja u njegovo ime istupaju u javnosti ili fizičkih lica koja imaju određena ovlašćenja, uopšte nije propisana, već je odredbom člana 25. ovog zakona propisano da članovi organa udruženja odgovaraju solidarno za štetu koju svojom odlukom prouzrokuju udruženju, ako je ta odluka doneta grubom nepažnjom ili s namerom da se šteta prouzrokuje, osim ako su u postupku donošenja odluke izdvojili svoje mišljenje u zapisnik, da se postupak za naknadu štete pokreće na osnovu odluke organa određenog statutom udruženja ili statutom određenog dela članova udruženja, te da se odredbe ovog člana shodno primenjuju i na radnje zastupnika udruženja.

Odredbama čl. 80. i 83. Zakona o javnom informisanju („Službeni glasnik RS“, br. 43/03, 61/05, 71/09, 89/10 i 41/11) propisana je odgovornost zakonom određenih nosilaca ovlašćenja, a to su , prema ovom zakonu , novinar, odgovorni urednik i pravno lice koji je osnivač javnog glasila koji su pre objavljivanja s pažnjom primerenom okolnostima mogli utvrditi neistinitost ili nepotpunost informacije, i tad a solidarno odgovaraju za materijalnu i nematerijalnu štetu prouzrokovanu objavljivanjem informacija, dok autor, odgovorni urednik i pravno lice koje je osnivač javnog glasila , kad su pre objavljivanja s pažnjom primerenim okolnostima mogli utvrditi neistinitost ili nepotpunost informacija , odgovaraju za štetu.

S obzirom na navedeno, Ustavni sud nalazi da je odredba člana 500. stav 1. Zakona o parničnom postupku nesaglasna s Ustavom, budući da se ovom odredbom Zakona, suprotno Ustavu, povređuje jednaka zaštita prava pred sudom iz člana 36. Ustava.

Razmatrajući ustavnost odredaba člana 500. stav 2. i člana 503. Zakona , Ustavni sud konstatuje da se ovim odredbama neodređeno, neprecizno i nedopušteno prenose delovi ovlašćenja zakonodavca na subjektivno rešavanje sudske vlasti . Naime, prema odredbama stava 2. člana 500. Zakona, ustanovljava se pravo tuženog iz ranije parnice da kao tužilac ističe zahtev za naknadu štete protiv pravnih lica i protiv fizičkih lica koja u pravnom licu vrše određena ovlašćenja, čiju će visinu sud utvrditi po slobodnoj oceni pod uslovom da je vođenjem tog postupka, a posebno njegovim praćenjem u sredstvima javnog informisanja, teže povređen ugled i poslovni interes tužioca . Iz navedenog sledi da sud ima neograničeno pravo diskrecione ocene bez ma kakvih kriterijuma, odnosno da po slobodnoj oceni može da utvrdi naknadu ne samo nematerijalne već i materijalne štete tužiocu, pod uslovom da je prethodno odbijen kao neosnovan tužbeni zahtev istaknut u tužbi iz člana 498. ovog zakona , a da su pri tome u potpunosti zanemarene obaveze tužioca koje se tiču pravila o teretu dokazivanja iz Zakona o parničnom postupku (čl. 228. do 232 .), kao i odredbe Zakona o obligacionim odnosima koje se odnose na institut naknade štete (čl. 154. do 209.).

Osim toga, analizom odredaba čl. 498 . i 499. Zakona, na koje se odnosi odredba člana 503. Zakona, Ustavni sud je utvrdio da pojedini zahtevi iz tužbe koji se presudom usvajaju, po svojoj prirodi ni su ni podobni za izvršenje (na primer utvrđivanje nedopuštenosti radnje kojom su povređeni kolektivni interesi i prava građana iz tačke 3) člana 498 . Zakona, ili zahtev da se utvrdi da preduzetim radnjama tužilac nije ugrozio, odnosno povredio kolektivna prava i interese građana, odnosno da ih nije povredio na nedopušten način iz tačke 1) stava 1. člana 499 . Zakona), dok je u odnosu na pojedine zahteve iz tužbe (npr. zabrana preduzimanja aktivnosti od koje pretpovreda prava i interesa građana koje je tužilac zakonom ovlašćen da štiti iz tačke 1) člana 498 . Zakona, ili da se udruženju, savezima udruženja i drugim organizacijama iz člana 495. stav 1. zabrani određena radnja, a naročito istupanje u javnosti u vezi sa tvrdnjom da tužilac obavlja delatnost na način na koji se ugrožavaju kolektivna prava i interesi iz tačke 2) stava 1. člana 499 . Zakona), određivanjem privremene mere do okončanja postupka, u smislu člana 501 . Zakona, moguće postići legitimni i opravdani cilj (u smislu sprečavanja nje nasilno g postupanje a, ili otklanjanja teško nadoknadive ili nenadoknadive štete), te da se u tom smislu odredba člana 503. Zakona u delu u kojem je propisano da sud u presudi kojom usvaja tužbeni zahtev može da odluči da žalba ne zadržava izvršenje, suštinski može odnositi samo na slučajeve kada je usvojen zahtev za naknadu štete ili zahtev za objavljivanjem presude (član 499. stav 1 . tač . 3) i 4)).

Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud ocenjuje da odstupanje od pravila da u parničnom postupku žalba na

presudu ima suspenzivno dejstvo nema ustavno pravno utemeljenja, pošto se na ovaj način dovodi u pitanje delotvorno ostvarivanje Ustavom zajemčenog prava na pravno sredstvo iz člana 36. Ustava.

Sa druge strane, Ustavni sud ocenjuje da odredba člana 503. Zakona nije u saglasnosti sa Ustavom ni u delu kojim je propisano da sud u presudi kojom usvaja zahtev iz tužbe za ispunjenje naložene činidbe može da odredi kraći rok od propisanog roka. Ovo iz razloga što prema jednom od načela sudstva iz člana 142. stav 2. Ustava, sudovi jesu samostalni i nezavisni u svom radu, ali sude na osnovu Ustava, zakona i drugih opštih akata, kada je to predviđeno zakonom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovorom. Iz navedenog ustavnog načela sledi da se zakonom sudu ne može dati ovlašćenje da u konkretnom pojedinačnom slučaju diskreciono odredi rok za ispunjenje činidbe koji je drugačiji od roka koji je propisan. U tom smislu Ustavni sud ukazuje da je odredbama istog zakona kojima su uređeni drugi posebni postupci u nekim slučajevima uređeno pitanje roka za izvršenje činidbe, ali tako što je taj rok propisan samim Zakonom ili se primenjuju opšti rokovi određeni takođe ovim zakonom.

Povodom odredaba člana 501. Zakona, kojima je propisano da sud može, u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje izvršenje i obezbeđenje da i pre pokretanja postupka i u toku čitavog postupka odredi privremene mere, i to samo ako tužilac učini verovatnim da je tuženi svojim radnjama povredio ili ugrozio kolektivna prava i interese građana, člana 502. Zakona, kojima je uređena nemogućnost pokretanja drugog postupka po istovetnom zahtevu, do okončanja postupka po tužbama iz čl. 498. i 499. ovog zakona, te člana 504. Zakona, prema kojima se na osnovu donesene presude kojom je utvrđena povreda kolektivnih prava i interesa fizička i pravna lica mogu obratiti sudu u posebnim parnicama sa odštetnim zahtevima, Ustavni sud je konstatovao da ove odredbe nisu ustavnopravno sporne. Takođe, ustavnopravno nije sporna ni odredba člana 497. Zakona kojim je uređena stvarna i mesna nadležnost suda. Međutim, Ustavni sud ukazuje da odredbe čl. 502. i 504. Zakona zapravo sadrže ponavljanje osnovnih načela parničnog postupka.

Polazeći od toga da ovlašćenje zakonodavca iz člana 97. tačka 2. Ustava da uredi postupak pred sudovima, a u okviru toga i poseban postupak koji se odnosi na zaštitu kolektivnih prava i interesa, istovremeno znači i obavezu da zakon ispunjava određene standarde koji se tiču kvaliteta njegovih normi, koje moraju biti u funkciji obezbeđivanja vladavine prava i jednakosti svih pred zakonom, ali i ostvarivanja osnovnih prava zajemčenih Ustavom, a to znači i onih iz čl. 32. i 36. Ustava, Ustavni sud konstatuje da analiza navedenih zakonskih rešenja Glave XXXVI Zakona, posmatrana sa stanovišta zahteva koji proizilaze iz ustavnih normi, pokazuje da su odredbe čl. 494. do 505. Zakona nejasne i neprecizne, što objektivno ugrožava ostvarivanje prava na pravnu sigurnost i jednaku zaštitu prava pred sudovima, a to ih čini nesaglasnim sa Ustavom i sa odredbama potvrđenog međunarodnog ugovora, ali da za pojedine od ovih odredaba postoje i dodatni razlozi nesaglasnosti sa Ustavom.

Prema stanovištu Ustavnog suda izraženom u više njegovih odluka (npr. Odluka broj IUz-299/2011 od 17. januara 2013. godine, odnosno Odluka broj IUz-27/2009 od 21. marta 2013. godine), da bi se jedan opšti akt smatrao zakonom, ne samo formalno, nego i u sadržinskom smislu, taj zakon, odnosno njegove norme moraju biti u dovoljnoj meri precizne, jasne i predvidive tako da subjekti na koje se zakon odnosi mogu svoje ponašanje da usklade sa zakonom, kako ne bi zbog nejasnih i nepreciznih, ali i nedostatnih normi i podnormiranosti bili uskraćeni u ostvarivanju svojih zajemčenih prava ili pravnih interesa.

I Evropski sud za ljudska prava je u svojim odlukama ukazao da Zakon mora „ sa zadovoljavajućom jasnoćom označiti obim diskrecione vlasti i odrediti način njene primene“ (Hasan and Chaush v. Bulgaria, ECHR-2000-XI-317) i utvrdio ne samo autonomni pojam zakona u smislu Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, već je u svojim odlukama ukazao na određena svojstva zakona, odnosno kvalitet pravnih normi koje moraju karakterisati zakone i druge pravne opšte akte zemlje potpisnice ove konvencije, zahtevajući da budu saglasni vladavini prava (vidi: presudu u predmetu Silver and Others v. United Kingdom 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75 od 25. marta 1983. godine i presudu u predmetu Sunday Times v. The United Kingdom 6538/74 od 26. aprila 1979. godine).

Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud je, na osnovu člana 45. tačka 1) Zakona o Ustavnom sudu, utvrdio da i odredbe čl. 494. do 505. Zakona nisu u saglasnosti sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorom.

III

Budući da je Ustavni sud utvrdio da odredbe člana 85. stav 1. u delu koji glasi: „ , koji mora da bude advokat “ i stav 2, te odredbe čl. 49. do 505. Zakona o parničnom postupku nisu u saglasnosti sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorom, to je , na osnovu odredaba člana 42a stav 1. tačka 2) i člana 45. tačka 1) Zakona o Ustavnom sudu, doneo Odluku kao u izreci.

Na osnovu člana 168. stav 3. Ustava, odredbe člana 85. stav 1. u delu koji glasi: „ , koji mora da bude advokat “ i stav 2. i čl. 49. do 505. Zakona o parničnom postupku navedenog u izreci , prestaju da važe danom objavljivanja Odluke Ustavnog suda u „ Službenom glasniku Republike Srbije“.

PRESEDNIK

USTAVNOG SUDA

dr Dragiša B. Slijepčević