

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, број 129/07) прописано је: да општина, преко својих органа, у складу с Уставом и законом уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, као и организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање (члан 20. тачка 5)).

Из наведених одредаба Закона о локалној самоуправи и Закона о комуналним делатностима, како важећег из 2011. године, тако и претходног из 1997. године, који је био на снази у време доношења оспореног Правилника, по оцени Суда, произлази да се услови и начин организовања послова у вршењу комуналних делатности и услови за коришћење комуналних услуга, права и обавезе јавног предузећа, односно привредног друштва или предузетника коме је поверено обављање комуналне делатности и корисника комуналних услуга, као и начин наплате цене за коришћење комуналне услуге, начин вршења контроле коришћења и наплате комуналне услуге и овлашћења вршиоца комуналне делатности у вршењу контроле и мере које су контролори овлашћени да предузимају, уређују актом јединице локалне самоуправе. У смислу одредаба члана 23. Закона о комуналним делатностима из 1997. године, јавно предузеће, односно привредно друштво или предузетник коме је поверено обављање комуналне делатности, било је овлашћено само да одреди цене комуналне услуге, уз сагласност надлежног органа јединице локалне самоуправе, док је одредбама члана 28. Закона о комуналним делатностима који је на снази вршилац комуналних услуга надлежан да својим актом врши промену цена услуга, уз сагласност надлежног органа јединице локалне самоуправе. Полазећи од тога да је оспореним Правилником уређено коришћење паркиралишта која су Одлуком о паркиралиштима коју је донела јединица локалне самоуправе одређена као комерцијална паркиралишта, односно одређене зоне и дозвољено време паркирања, обавезе Јавног комуналног предузећа у обављању ове делатности, начин коришћења паркиралишта и обавезе корисника паркиралишта, начин наплате паркирања, као и поступање са непрописно паркираним возилама на територији града Сомбора, Уставни суд је оценио да су оспореним актом уређени односи који се на основу закона уређују актом јединице локалне самоуправе. Како је оспорени Правилник донео директор Јавног комуналног предузећа, који према наведеним законима није овлашћен да уређује услове и начин коришћења и одржавања јавних паркиралишта, пружања услуга паркирања, као и поступање са непрописно паркираним возилама, оспорени Правилник, по оцени Суда, у целини, из наведеног разлога, није у сагласности са законом. Уставни суд указује и да је исти став о правном питању које се покреће у овом предмету заузео и у раније донетим одлукама у предметима УО-258/09 („Службени гласник РС”, број 48/12) и УО-171/09 („Службени гласник РС”, број 26/13).

Полазећи од тога да оспорени Правилник није у сагласности са законом, а да према одредби члана 195. став 1. Устава сви општи акти морају бити у сагласности са законом, Правилник у целини, по оцени Суда, није у сагласности ни са Уставом.

Имајући у виду да је у току поступка оцене уставности и законитости оспореног Правилника правно стање потпуно утврђено, да прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање и да Уставни суд има већ заузет став о правним питањима која се покрећу у овом предмету, Уставни суд је, на основу одредбе члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС”, бр. 109/07, 99/11 и 18/13) одлучио без доношења решења о покретању поступка.

Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, одбацио захтев за „обуставу примене оспореног Правилника”, с обзиром на то да, према одредби члана 56. став 1. Закона о Уставном суду, Суд у току поступка може, до доношења коначне одлуке, да обустави извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу општег акта чија се уставност и законитост оцењује.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда, донео Одлуку као у изреци.

Број УО-439/2011

Председник Уставног суда,
др Драгиша Б. Слијепчевић, с.р.

2103

Уставни суд у саставу: председник др Драгиша Б. Слијепчевић и судије др Оливера Вучић, др Марија Драшкић, Братислав Ђокић, Весна Илић Прелић, др Горан Илић, др Агнеш Картаг Одри, Катарина Манојловић Андрић, мр Милан Марковић, др Боса Ненадић, Милан Станић, др Драган Стојановић, мр Томислав Стојковић, Сабахудин Тахировић и Предраг Тетковић, на основу члана 167. став 1. тачка 1. Устава Републике Србије, на седници одржаној 23. маја 2013. године, донео је

ОДЛУКУ

Утврђује се да одредбе члана 85. став 1. у делу који гласи: „, који мора да буде адвокат” и став 2. и чл. 494. до 505. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС”, број 72/11), нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором.

Образложење

I

Уставни суд је Решењем УЗ-51/2012 од 6. децембра 2012. године, поводом већег броја иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 85. ст. 1. и 3, члана 170. ст. 1. и 4, члана 193. и чл. 494. и 500. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС”, број 72/11), а након пријема мишљења Народне скупштине о достављеним иницијативама, покренуо поступак за утврђивање неуставности и несавласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 85. став 1. у делу који гласи: „, који мора бити адвокат” и чл. 494. до 505. Закона, док је остале иницијативе одбацио као неприхватљиве, јер разлозима није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка, зато што су биле очигледно неосноване, или зато што за њих није био надлежан. Сагласно наведеном, истим решењем одбачени су и захтеви за обуставу извршења појединачног акта, односно радње предузете на основу ових одредаба Закона.

Наведено решење је 16. јануара 2013. године достављено Народној скупштини ради давања одговора, на основу члана 107. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС”, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС).

После доношења овог решења, Суду су поднете две иницијативе за покретање поступка за оцену уставности члана 85. Закона. У иницијативи којом је оспорена уставност одредбе члана 85. став 1. Закона изнета је тврдња да се овом оспореном одредбом у потпуности „одузима право свакоме на слободу воље и на слободу избора ко ће га заступати... и укида претходно већ једанпут достигнути ниво људских права”. Оцена уставности је тражена у односу на члан 20. ст. 1. до 3. Устава. Иницијативом којом је оспорена одредба члана 85. став 2. Закона, којом је прописано да правна лица заступа дипломирани правник са положеним правосудним испитом, истиче се да је та одредба дискриминаторна, будући да се заступање правног лица захтева квалификација која је неопходна за посао судије и адвоката, а да се тиме угрожава право на рад као и право на образовање, с обзиром на то да се сужава круг лица која се могу бавити заступањем, „чиме се статус и положај дипломираног правника своди на лаика”.

Будући да Народна скупштина поводом наведеног решења о покретању поступка није доставила одговор, Уставни суд је, на основу одредбе члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, наставио поступак и у спроведеном поступку утврдио следеће:

Одредбама члана 85. ст. 1. и 2. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС”, број 72/11) прописано је: „Странке могу да предузимају радње у поступку лично или преко пуномоћника, који мора да буде адвокат.” (став 1.); „Изузетно од става 1. овог члана, пуномоћник правног лица може бити дипломирани правник са положеним правосудним испитом, који је стално запослен у том правном лицу.” (став 2.).

Тиме што је у члану 85. став 1. Закона утврђено да странка која сама не жели или не може да предузима радње у судском поступку мора заступати адвокат, што значи од самог почетка првостепеног поступка, за Суд се поставило питање да ли се на овај начин ограничава приступ странке суду.

Уставни суд је доносећи наведено решење о покретању поступка од 6. децембра 2012. године, а полазећи од разлога оспоравања ове одредбе Закона изнетих у иницијативама, те мишљења Народне скупштине на наводе из иницијатива, оценио да се основано поставља питање сагласности одредбе члана 85. став 1. у делу: „, који мора да буде адвокат“ Закона о парничном поступку са уставним гаранцијама из члана 4. став 1, члана 21. став 2, члана 32. став 1, члана 36. и члана 67. Устава, те потврђеним међународним уговором. Ово стога што је Народна скупштина, одредбама члана 97. тачка 2. и члана 99. тачка 7. Устава, овлашћена да законом уреди остваривање и заштиту слобода и права грађана, као и поступак пред судовима, а тиме и парнични поступак, односно правила поступка за пружање судске правне заштите по којима се поступа и одлучује у парницама за решавање спорова насталих поводом повреде права личности и спорова из породичних, привредних, имовинскоправних и других грађанскоправних односа, осим спорова за које је посебним законом прописана друга врста поступка. Међутим, Уставни суд налази да, иако је у оквиру овог овлашћења садржано и овлашћење законодавца да уређујући судски поступак пропише начин заступања странака у поступку, држава приликом уређивања ових питања има одређену слободу уређивања, али не и апсолутно и неограничено право, већ је законодавац ограничен Уставом, односно основним уставним принципима на којима се темељи правни поредак. Стога је Уставни суд, имајући у виду да је Уставом утврђено да је Република Србија, поред осталог, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима (члан 1.), да свако има право на једнаку законску заштиту без дискриминације (члан 21. став 2.), да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.), те да се јемчи једнака заштита права пред судовима (члан 36. став 1.), нашао да странке имају право на једнаку правну заштиту, да поступак у коме се пружа правна заштита мора бити правичан, што обухвата могућност остваривања права на приступ суду, права на независан и непристрасан суд, процесну равноправност и једнакост странака у коришћењу процесних средстава. Уставни суд је, такође, имао у виду да ни Устав ни Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода изричито не помињу право на приступ суду, али да је ово право неодојиво од права на правично суђење, и да је Европски суд за људска права у случају *Goldler против Уједињеног Краљевства* (представка 4451/70) изразио став да је право на приступ суду укључено у гаранције у члану 6. став 1. наведене конвенције и да то право не сме бити условљено или отежано. Осим тога, Суд је имао у виду да Европски суд за људска права у пракси право на приступ суду узима за ниже судске инстанце и првостепени поступак, док стоји на становишту да се приступ највишој судској инстанци може сузити на различите начине, али се и тада води рачуна о односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права, те да ли је оно неопходно, тј. у сврху коју Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права. Такође, Уставни суд је констатовао да је управо прихватајући такво становиште овај суд у више својих одлука (нпр. у Решењу број IУ-28/2005 од 30. априла 2009. године, Решењу број IУ-824/2010 од 28. маја 2010. године, Одлуци број IУ-181/2005 од 28. септембра 2006. године и у Решењу број IУ-910/2010 од 18. марта 2012. године) стао на становиште да се прописивањем да странку мора заступати адвокат у поступку по ванредним правним средствима, или пред највишим судом у Републици, не ограничавају грађани у заштити својих права, већ се захтевом за стручним заступањем, због сложености поступка, важности спора и ефикасности суђења пред највишим судом, штите права странака за чију заштиту је неопходно стручно правно знање и искуство, чиме се омогућава да се о правима и обавезама странака одлучи делотворно и у разумном року.

Стога је Уставни суд, имајући у виду да је чланом 4. став 1. и чланом 194. став 1. Устава утврђено да је правни поредак јединствен, а да закон из члана 67. став 3. Устава, којим би се одредило кад је правна помоћ бесплатна и којим би на целовит начин било

уређено ово питање није донет, нашао да се основано поставља питање да ли се ограничењем из члана 85. став 1. Закона у парничном поступку према коме странке могу да предузимају радње у поступку лично или преко пуномоћника, који мора да буде адвокат, у делу који гласи: „, који мора да буде адвокат“, нарушава начело једнакости у остваривању права на приступ првостепеном суду, странци која сама не предузима радње у поступку из ма ког разлога, као једног од елемената права на правично суђење и права на једнаку заштиту права, гарантованих у одредбама чл. 32. и 36. Устава и члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, односно да ли право на приступ суду по својој природи подразумева и слободу сваке странке у поступку пред првостепеним судом да изабере не само да ли ће је, већ и ко ће је заступати у том поступку.

Код одговора на ово питање, Уставни суд је имао у виду да је чланом 85. Закона регулисана постулативна способност и вољно заступање странака у парници и да је одредбама овог члана задржан принцип необавезног двојног заступања странке у парничном поступку и призната постулативна способност парнично способним странкама. Међутим, законодавац је одступио од ранијег решења према коме је пуномоћник странке могло да буде свако пословно способно лице, под условом да се не бави надриписарством. Закон је искључио, односно код правних лица ограничио, могућност да овлашћење за заступање у парници издају лицу које није адвокат. Циљ оваквог решења, према образложењу предлога Закона је да се обезбеди дигнитет поступка и самог суда, правична, законита и ефикасна заштита права странака, као и економичност самог поступка.

Како је оспореном одредбом члана 85. став 1. Закона о парничном поступку ограничен приступ првостепеном суду уколико странка сама не предузима радње у поступку, Уставни суд је разматрао да ли је овакво ограничење неопходно и да ли задира у суштину зајемченог права на приступ суду. У мишљењу поводом достављених иницијатива, доносилац акта је навео: да је решење раније важећег Закона о парничном поступку према којем је свако пословно способно физичко лице могло бити пуномоћник пред судом било неодрживо, будући да поступање неквалификованог пуномоћника, због његовог непознавања парничних процедура које захтевају правничко знање, доводи до тога да странке буду ускраћене у својим правима и неравноправне уколико их не заступа адвокат, јер неквалификовани пуномоћник није оспособљен за преузимање одговорности у парничном поступку и нема иста процесна средства као странка коју је заступао адвокат. Такође је указано да се лице које је адвокат не може доводити у једнак положај са лицем које као квалификацију има пословну способност, да су правила парничног поступка све бројнија и сложенија услед све већег броја материјално-правних односа који бивају предмет законодавног нормирања, а којима се судска заштита остварује у парничном поступку, те да је предуслов остваривања законите, правичне и једнаке правне заштите у овим споровима квалификовано заступање, а то обезбеђују адвокати.

С тим у вези Уставни суд је констатовао:

Несумњиво је да право на приступ суду није апсолутно право, и да може да подлеже ограничењима, али и тада постоји захтев да буде регулисано од стране државе зависно од потреба и могућности заједнице и појединаца.

Осим тога, одређена ограничења права на приступ суду дозвољена су по самој природи овог права, будући да је у неким случајевима потребна професионална помоћ да би се осигурало ефективно уживање права на приступ суду. Наиме, професионална помоћ је битна за исправно вођење поступка код комплексних правних питања, јер би у супротном била осујећена сама суштина права на приступ суду, али се тада због делотворног приступа суду захтева да се таква помоћ обезбеди, уколико сама странка није у могућности да то учини.

Уставом се гарантује да поступак мора бити правичан, да мора бити спроведен у разумном року и мора задовољавати одређене критеријуме у погледу расправе и доношења пресуде. По налажењу Уставног суда, право на приступ суду представља темељ права на правично суђење, јер гарантује субјективно право његовом титулару да о његовим правима и обавезама грађанскоправног карактера одлучи суд, а подразумева право да се покрене и води поступак.

Такође, Уставни суд налази да ако се постављају ограничења права на приступ суду она морају имати оправдану сврху и бити сразмерна тој сврси (вид. пресуду Европског суда за људска права у предмету *Ashingdane против Велике Британије* од 28. маја 1985. године).

Одредба члана 85. став 1. Закона установљава обавезу парничне странке да ако жели пуномоћника, овог мора именовати из редова адвоката, независно од саме правне ствари, односно од правне материје.

Уставни суд констатује да је за очекивати да ће парничне странке имати најстручније заступање ако за пуномоћника одреде адвоката који своју функцију врши као професију и уз накнаду.

Међутим, у већем броју иницијатива изнети су лични или лично познати примери да је лице водило парницу самостално или уз помоћ пријатеља, а да сада, због имовног стања не могу приуштити адвоката, а због болести, непокретности, старости нису у могућности да лично предузимају радње и стога губе свако право на заштиту пред судовима у парничном поступку. Такође, указано је и „на несразмерне и неоправдано високе трошкове адвоката у једноставним поступцима нпр. по предлогу за извршење јавних предузећа (Електродистрибуција, јавна комунална предузећа, Телеком)“, као и да оспорена одредба члана 85. став 1. Закона сходном применом бива проширена и на друге прописе који супсидијерно примењују одредбе Закона о парничном поступку, а то су, поред осталих, Закон о извршењу и обезбеђењу и Закон о ванпарничном поступку.

Из наведеног образложења предлога Закона и мишљења Народне скупштине на наводе иницијатива произлази да је сврха ограничења из одредбе члана 85. став 1. Закона, односно захтева да странку, уколико сама не предузима радње у поступку, мора заступати адвокат, потреба заштите од оптерећивања правосуђа, односно заштите странака од некавалификованих правних услуга.

Уставни суд налази да заступање од стране адвоката, дакле лица коме је пружање правне помоћи професија, а не неког другог, по природи ствари, представља финансијски терет за заступаног, а државу ставља у активну улогу да обезбеди приступачан правни поступак за утврђивање права и обавеза која су регулисана прописима.

Код одговора на питање да ли је држава обезбедила ефективно право на приступ суду, Уставни суд је имао у виду да је право на правну помоћ људско право, будући да се чланом 67. Устава јемчи сваком, под условима одређеним законом, право на правну помоћ, што подразумева, по налажењу Уставног суда, да је ово људско право праћено истовременом обавезом државе да га поштује, да га не повређује и да пружи заштиту, како би оно било доступно, стварно и ефикасно, те да доступност правне помоћи није ствар добре воље, већ обавеза државе да је пружи, будући да право без могућности да се ужива постаје илузорно.

Полазећи од тога да је Уставом утврђено да се свакоме, под условима одређеним законом, јемчи право на правну помоћ, да правну помоћ пружају адвокатура, као самостална и независна служба, и службе правне помоћи које се оснивају у јединицама локалне самоуправе, у складу са законом и да се законом одређује када је правна помоћ бесплатна (члан 67.), те да је Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано да општина преко својих органа у складу са Уставом и законом организује службу правне помоћи (члан 20. став 1. тачка 31.), по оцени Уставног суда, следи да је право на правну помоћ Уставом зајемчено право, које се остварује на два начина: преко правне помоћи коју пружа адвокатура, као независна и самостална професионална делатност и преко служби правне помоћи, које се оснивају у јединицама локалне самоуправе, те да је у том смислу јединица локалне самоуправе овлашћена да на сврсисходан начин уреди правну помоћ.

Законом о адвокатури („Службени гласник РС“, бр. 31/11 и 24/12) у члану 66. тачка 7) и чл. 73. и 74. прописано је да Адвокатска комора Србије и адвокатске коморе у њеном саставу организују пружање бесплатне правне помоћи у складу са законом, да адвокатска комора може да организује бесплатно пружање правне помоћи на свом подручју или на делу тог подручја, самостално или на основу уговора који закључује са јединицом локалне самоуправе, у складу са законом, те да је адвокатска комора обавезна да судовима и другим органима на свом подручју достави листу адвоката који могу да пруже правну помоћ странкама у судском

или управном поступку, а мерила за утврђивање те листе уређују се актом надлежне адвокатске коморе, у складу са законом, а да закон којим би се уредило питање бесплатне правне помоћи није донет.

Из наведеног произлази да се прописаним ограничењем у члану 85. став 1. Закона о парничном поступку у избору пуномоћника, тако што он „мора да буде адвокат“, не обезбеђује ефективно право на приступ суду, већ се ограничава чланом 67. Устава зајемчено право грађана да правну помоћ могу добити не само од адвоката, већ и од служби правне помоћи основаних у јединицама локалне самоуправе.

Осим наведеног, код одговора на питање да ли је држава обезбедила ефективно право на приступ суду, Уставни суд је имао у виду да уставно јемство бесплатне правне помоћи као посебног вида правне помоћи, које ће према ставу 3. члана 67. Устава бити одређено законом, подразумева конкретне обавезе државе у погледу обезбеђивања услова за уживање и заштиту овог права.

Међутим, ово право законом није конкретизовано, иако је Уставом зајемчено, односно закон из члана 67. став 3. Устава којим би на целовит начин било уређено када је правна помоћ бесплатна, није још донет, тако да нису прописани облици те правне помоћи, поступак остваривања права, организација правне помоћи, субјекти овлашћени за пружање правне помоћи. Отуда, по оцени Уставног суда, услов да странку, уколико сама не предузима радње, мора заступати адвокат, може представљати тешко подношљив терет, тако да не само теоријски, него и практично и ефективно може да доведе у питање стварну заштиту имовинских и других права великог броја лица.

Стога је, по налажењу Уставног суда, остварење права на бесплатну правну помоћ доведено у питање за широк круг угрожених особа, будући да држава није законом обезбедила на одговарајући начин правну помоћ и одредила ситуације у којима мора уследити правна помоћ и кад није реч о сиромаштву, као што су инвалидитет лица, године живота, необразованост, чиме ова лица могу остати без стварне заштите својих имовинских и других права, будући да могу бити ускраћена за састављање, подношење писмена и узимање учешћа у поступку пред судом, нарочито онда кад им није признато право на бесплатно заступање.

Имајући у виду наведено, пред Уставни суд се поставило питање и да ли оспорено законско решење представља вид посредне дискриминације грађана по основу имовног стања, забрањене чланом 21. Устава, будући да се, са једне стране, примање бесплатне правне помоћи предвиђено Законом о адвокатури организује „у складу са законом“, а да у правном поретку Републике Србије још увек нема закона који уређује ово питање и да је, са друге стране, Законом о парничном поступку признавање права странци на бесплатну правну помоћ могуће само уколико су испуњени овим законом прописани услови, тј. услови из одредаба ст. 1. до 4. члана 170. Закона, а чију испуњеност суд цени у сваком конкретном спору, док остваривање права на бесплатну правну помоћ везује за случај када је странка потпуно ослобођена од плаћања трошкова поступка (односно за испуњеност услова из члана 168. Закона). Отуда спорна одредба члана 85. став 1. Закона у суштини значи да је свако ко не испуњава Законом о парничном поступку прописане услове да му се призна право на бесплатну правну помоћ, а који су битно везани и за његову тешку материјалну ситуацију у којој се налази, уколико реално нема средстава да ангажује пуномоћника – адвоката, принуђен да искључиво сам заступа своје интересе пред судом.

Стога је Уставни суд од Првог основног суда у Београду, као највећег првостепеног суда у Републици Србији и са највише предмета, затражио да достави податак о томе да ли је и у колико случајева од 1. фебруара 2012. године, као дана ступања на снагу Закона о парничном поступку, странци постављен бесплатни пуномоћник, као и о томе у колико је случајева странци признато право на бесплатну правну помоћ. Према подацима тога суда, од доношења важећег Закона о парничном поступку није поднет ни један захтев за постављење бесплатног пуномоћника, а по претходном Закону о парничном поступку бесплатни пуномоћници постављени су двома странкама, током 2012. године и 2013. године.

Уставни суд констатује да странка ако не може самостално да предузима радње у поступку не може без адвоката да лако приступи суду, чиме се доводи у питање принцип једнаких шанси за приступ суду, односно принцип једноставног приступа суду. Како



се „укидањем могућности слободног избора пуномоћника“, односно законским условљавањем да странка која не жели или из било ког разлога не може сама да предузима радње у поступку до правноснажног окончања поступка, мора имати пуномоћника који је адвокат, доводи у питање равноправност странака и ограничава право на приступ суду, као и право на правну помоћ, то је Уставни суд утврдио да ограничење из члана 85. став 1. у делу: „ , који мора да буде адвокат“, представља ограничење које није легитимно, пропорционално ни нужно, па је тиме несагласно члану 20. Устава, као и праву на правично суђење из члана 32. Устава, те је такође несагласно и члану 36. став 1. Устава, односно једнакости заштите права пред судовима и представља вид посредне дискриминације грађана по основу имовног стања, забрањене чланом 21. Устава. Ово стога што не постоји пропорционалност између ограничења права на приступ суду и циља који се тиме жели постићи, будући да би, по налажењу Уставног суда, ограничење било пропорционално циљу заштите странака од некавалификованих пуномоћника, само када би право на правну помоћ преко адвокатуре и службе правне помоћи у локалној самоуправи било не само гарантовано, већ и обезбеђено и оним лицима која нису у стању да сами снесу трошкове заступања. Како ефективност права на приступ суду значи обавезу државе да омогући приступ суду, то, по налажењу Уставног суда, ни овако оштро ограничен приступ суду, по дефиницији не може бити сматран ефикасним у смислу Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, јер на други начин није олакшан.

Уставни суд је разматрао одредбу члана 85. став 1. Закона и са становишта уставног начела о јединству правног поретка, будући да је у појединим иницијативама наведено да је та одредба Закона у колизији са одредбама Закона о раду којим се на системски начин уређују права запослених и остваривање тих права, а међу којима је и прво запосленог да његове интересе у поступку пред судом штити и заступа синдикат.

Уставни суд је имао у виду следеће:

Законом о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05 и 54/09), одредбама чл. 195. и 213. прописано је: да се синдикатом у смислу Закона о раду сматра самостална демократска организација запослених у коју се они добровољно удружују ради заступања, представљања, унапређења и заштите својих професионалних, радних, економских, социјалних, културних и других појединачних и колективних интереса, да против решења којим је повређено право запосленог или кад је запослени сазнао за повреду права, запослени, односно представник синдиката чији је запослени члан, ако га запослени овлашти, може да покрене спор пред надлежним судом, те да синдикални представник који је одређен да заступа запосленог у радном спору са послодавцем пред арбитром или судом, има право на плаћено одсуство са рада за време заступања.

Одредбама чл. 436. до 441. Закона о парничном поступку уређено је као посебан поступак – „Поступак у парницама из радних односа“, тако што је прописано да се, ако у одредбама ове главе није другачије прописано, у парницама из радних односа сходно примењују одребе овог закона. Осталим одредбама те главе Закона није уређено заступање странака, што значи да се сходно примењују одребе овог закона, па и члан 85. став 1, приликом заступања запослених у радним спорovima.

Имајући у виду наведено, Уставни суд налази да је са становишта уставног начела о јединству правног поретка, одредба члана 85. став 1. Закона у делу: „ , који мора да буде адвокат“ у колизији са одредбама Закона о раду којим се на системски начин уређују права запослених и остваривање тих права, а међу којима је и право запосленог да његове интересе у поступку пред судом штити и заступа синдикат, те да је у том смислу ова одредба, у наведеном делу, несагласна са чланом 4. став 1. Устава.

Мала је Уставни суд имао у виду и одредбе потврђених међународних уговора, и то Конвенције Међународне организације рада број 98 о синдикалним слободама и заштити синдикалних права („Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори“, број 8/58), која у члану 1. гарантује да радничке и послодавачке организације имају право на доношење својих статута и административних правила, слободне изборе својих представника, организовање свога управљања и делатности и формулисање свога акционог програма, и да се јавне власти морају уздржавати од сваке интервенције такве природе која би имала за циљ ограничење овога права или ометање законског извршења, а у члану 8. став 2. – да се не

може националним законодавством наносити повреда нити исто примењивати на начин на који би се могла нанети повреда гаранција предвиђених овом конвенцијом, те одредбе Конвенције Међународне организације рада број 98 о примени принципа права организовања и колективног преговарања („Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори“, број 11/58), која у члану 1. предвиђа да радници треба да користе одговарајућу заштиту против свих дела дискриминације у материји запослења која би могла да буде штетна по синдикалну слободу, па је нашао да се ове гаранције, које се односе на синдикално организовање, не могу довести у непосредну везу са оспореном одредбом члана 85. став 1. Закона која прописује да пуномоћник странке у парничном поступку мора бити адвокат.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је, на основу члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, утврдио да одредба члана 85. став 1. у делу који гласи: „ , који мора да буде адвокат“, није у сагласности са Уставом.

Наводи иницијативе којом је оспорена одредба члана 85. став 1. Закона због изнетог става о „вређању стечених права странака“ и да је овом одредбом умањен достигнути ниво људских права из члана 20. став 2. Устава, нису од утицаја на другачију одлуку Уставног суда, иако Суд указује да се у процесном праву „стечена“ права могу само изузетно појавити и да се право на некавалификованог пуномоћника не може сматрати таквим правом.

Уставни суд указује да се одредбом члана 85. став 2. Закона не дискриминишу дипломирани правници без положеног правосудног испита у односу на оне са тим испитом у правном лицу. Међутим, имајући у виду да је утврђено да је одредба става 1. члана 85. којом је прописано да „странке могу да предузимају радње у поступку лично или преко пуномоћника, који мора да буде адвокат“, у делу: „ , који мора да буде адвокат“ несагласна са Уставом, док према ставу 2. исте одредбе Закона: „Изузетно од става 1. овог члана, пуномоћник правног лица може бити дипломирани правник са положеним правосудним испитом, који је стално запослен у том правном лицу“, Уставни суд налази да је, због међусобне повезаности ст. 1. и 2. члана 85. Закона, и одредба става 2. овог члана Закона несагласна с Уставом. Како нема уставноправног основа за прописивање ограничења у погледу тога ко може бити пуномоћник странке у парничном поступку, то нема ни утемељења да се по овом основу доводе у различит положај физичка и правна лица, а што би следило уколико би оспорена одредба става 2. члана 85 остала у правном поретку. Имајући у виду све наведено, Уставни суд је, на основу члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, утврдио да ни одредба члана 85. став 2. Закона није у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором.

II

Поводом одредаба члана 494. до 505. Закона, а полазећи од навода у иницијативи којом су оспорене одредбе члана 499, односно члана 500. Закона, којима је уређен поступак за заштиту колективних права и интереса грађана, према којима нејасне одредбе члана 499. став 1. тач. 2) и 3) и става 2. Закона доводе до ограничења противно члану 43. став 1. Устава, а одредба члана 500. Закона противна је принципу процесне једнакости гарантоване у члану 36. став 1. Устава, те да се овим одредбама Закона ограничава слобода мишљења и изражавања утврђена у члану 46. Устава, Уставни суд је у наведеном решењу о покретању поступка од 6. децембра 2012. године, стао на становиште да се основано поставља питање сагласности наведених одредаба Закона са гаранцијама из члана 32. став 1, члана 36, члана 43. став 1. и члана 46. Устава и потврђеним међународним уговором. Будући да су и остале одредбе ове главе Закона, односно одредбе чл. 494. до 505. Закона у непосредној правној вези са оспореним одредбама Закона, то је, сагласно одредбама члана 53. став 1. и члана 54. став 1. Закона о Уставном суду, покренут поступак за оцену уставности свих одредаба Главе XXXVI Закона, односно чл. 494. до 505. Закона.

Разматрајући уставност наведених одредаба Закона, Уставни суд је констатовао да је одредбама чл. 494. до 505. Закона у Делу трећем, у одредници „Посебни поступци“, у Глави XXXVI, уређен „Поступак за заштиту колективних права и интереса грађана“, и да је то нови посебан парнични поступак који у домаћем процесном систему до сада није постојао.

Такође, Суд је констатовао да је у члану 494. Закона прописано да се, ако у одредбама ове главе или посебним законом није

другачије прописано, у посебном поступку за заштиту колективних права и интереса сходно примењују остале одредбе овог закона, што значи правила опште парничне процедуре, а да је у члану 495. Закона регулисана на општи начин активна легитимација у овим поступцима, тако што су удружења, њихови савези и друге организације основане у складу са законом, кад је то законом прописано, овлашћени да покрену поступак (став 1.) или покрену поступак за заштиту колективних права и интереса грађана, под прописаним условима из става 2. тог члана, док је одредбама члана 496. Закона прописана могућност да на страни тужиоца, у својству умешача са положајем јединственог супарничара приступе и друга лица која су овлашћена на подношење тужбе, односно да могу да се умешају и трећа лица чији су колективни интереси и права повређена радњама туженог, у члану 497. Закона уређена је стварна и месна надлежност суда, док је одредбама члана 498. Закона прописано шта се тужбом може захтевати (забрана предузимања активности од које прети повреда права и интереса грађана које је тужилац законом овлашћен да штити; уклањање постојеће повреде колективних права и интереса грађана или штетних последица поступања туженог и успостављање пређашњег стања, стања у коме таква повреда више не би могла да настане или стања које приближно одговара стању које је постојало пре повреде; утврђивање недопуштености радње којом су повређени колективни интереси и права грађана, те објављивање пресуде којом је усвојен тужбени захтев из разлога наведених у тач. 1) до 3) овог члана у средствима јавног информисања, о трошку туженог).

Одредбама члана 499. Закона прописано је: да ако удружења, њихови савези и друге организације из члана 495. став 1. овог закона тврде да неко лице обавља делатност на начин на који се угрожавају колективна права и интереси грађана, то лице може да поднесе тужбу којом ће да захтева да се утврди да предузетим радњама није угрозио, односно повредио колективна права и интересе грађана, односно да их није повредио на недопуштен начин (тачка 1)), да се удружењу, њиховим савезима и другим организацијама из члана 495. став 1. овог закона забрани одређена радња, а нарочито иступање у јавности у вези са тврдњом да тужилац обавља делатност на начин на који се угрожавају колективна права и интереси (тачка 2)), накнаду штете причинене неистинитим изношењем или преношењем тврдњи (тачка 3)), те објављивање пресуде којом је усвојен тужбени захтев у средствима јавног информисања о трошку туженог (тачка 4)) (став 1.); да тужилац из става 1. овог члана може захтеве за пресуду да истакне и противтужбом у поступку покренутом против њега тужбом из члана 498. овог закона (став 2.).

Одредбама члана 500. Закона прописано је: да тужбом из члана 499. овог закона тужилац може да обухвати, као тужене, и лица која су овлашћена да заступају лице из члана 495. став 1. овог закона, чланове његових органа, као и лица која у његово име иступају у јавности (став 1.); да тужилац из става 1. овог закона може да тражи да суд лице из члана 495. став 1. овог закона и лице из става 1. овог члана осуди на накнаду штете чију ће висину суд утврдити по слободној оцени (члан 232.), под условом да је одбијен као неоснован тужбени захтев истакнут у тужби из члана 498. овог закона и да је вођењем тог поступка, а посебно његовим праћењем у средствима јавног информисања, теже повређен углед и пословни интерес тужиоца (став 2.).

Осталим одредбама ове главе, односно одредбама чл. 501. до 505. Закона, прописана је могућност одређивања привремене мере до окончања поступка (члан 501.), немогућност да се до окончања поступка по тужбама из чл. 498. и 499. овог закона по истоветном захтеву покрене други поступак, могућност да суд у пресуди којом усваја захтеве из ових тужби одлучи да жалба не задржава извршење или да одреди крајњи рок од прописаног рока за испуњење чинидбе која је наложена туженом (чл. 502. и 503.), могућност да физичка и правна лица у посебним парницама за накнаду штете истичу повреду колективних права и интереса грађана која је утврђена правоснажном пресудом у поступку за заштиту колективних права и интереса грађана из члана 498. Закона, а да у том поступку за накнаду штете не може да се оспорава повреда колективних права и интереса грађана која је утврђена правоснажном пресудом (члан 504.), те сходна примена одредаба ове главе кад потрошач покрене поступак због неправичних уговорних одредби и непоштеног пословања у складу са законом којим се уређује заштита потрошача (члан 505.).

Уставни суд констатује да одредбама чл. 494. до 505. Закона није уређено кад један грађанскоправни спор има карактер спора о колективним правима који би се решавао по правилима посебног поступка прописаног у овој глави, уз супсидијарну примену општих правила парничног поступка. Нема ни упућујуће норме из које би се утврдило на које се спорове ове одредбе односе, односно није прописано који се спор, у смислу ових одредаба сматра спором о колективним правима, нити је регулисан појам колективних права и интереса. Међутим, поводом осталих посебних поступака је, нпр. у члану 468. Закона, прописано који се спор сматра спором мале вредности у смислу одредаба главе овог закона које се односе на поступак у споровима мале вредности, у члану 480. Закона прописано је да се одредбе главе које се односе на поступак у привредним споровима примењују у свим споровима у којима суде привредни судови у складу са законом којим се уређује стварна надлежност судова (привредни спор), ако за поједине спорове није прописана друга врста поступка, према члану 488. Закона, потрошачки спорови су спорови који произлазе из уговорног односа потрошача и трговаца.

Будући да захтев за одређеношћу и прецизношћу правне норме представља саставни део начела владавине права како би грађани из садржаја норме могли да стварно и конкретно знају своја права и обавезе и како би им прилагодили своје понашање, Уставни суд констатује да захтев за одређеношћу и прецизношћу правне норме није испуњен ако грађани као савесне особе нагађају о њеном смислу и садржају.

Стога се пред Уставни суд поставило питање које су то парнице у којима се остварују колективна права и интереси грађана, односно које су то парнице захтевале посебан поступак због природе и садржине предмета тих парница и специфичности правне заштите која се њима пружа.

У образложењу предлога Закона о парничном поступку наведено је да: „најзначајнију новину Закона представљају увођење два нова посебна поступка, и то: Поступак у потрошачким споровима и Поступак за заштиту колективног права и интереса грађана. Увођење наведених поступка представља усклађивање са стандардима Европске уније и законима других европских земаља, који посебну пажњу посвећују заштити потрошача као и заштити колективних права, па је стога било неопходно да Закон предвиди и посебне одредбе које ће се примењивати у овим врстама спорова због њихове специфичности“. Из наведеног, по оцени Уставног суда, произлази да је регулисање овог поступка резултат настојања законодавца да поступање у парницама у којима се остварују колективна права и интереси грађана прилагоди природи и садржини предмета ових парница и специфичности правне заштите која се у њима пружа.

Будући да је уређивање судских поступака у домену уставне надлежности законодавног органа утврђене у члану 97. тачка 2. Устава, према коме Република Србија уређује поред осталог остваривање и заштиту слобода и права грађана и поступак пред судовима и другим државним органима, Уставни суд је констатовао да из одредаба Закона о парничном поступку произлази да је општи парнични поступак намењен заштити индивидуалних субјективних права, а да је одредбама чл. 494. до 504. Закона уређен поступак у парницама у којима треба на апстрактан начин заштити колективна права и интересе грађана, односно заштитити права и интересе читаве друштвене групе (колективитета, удружења).

Устав садржи појам групе у члану 21. став 4, када утврђује да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима, а појам колективних права Устав познаје само у члану 75. утврђујући их у односу на припаднике националних мањина.

У мишљењу (одговору) Народне скупштине на наводе иницијативе поводом оспорених одредаба чл. 499. и 500. Закона, истиче се: „да је увођење посебног поступка за заштиту колективних права потрошача захтевала Директива Савета Европске уније 93/13 од 5. априла 1993. године о непоштеним одредбама у потрошачким уговорима и Директива 2005/29 Европског парламента и Савета од 11. маја 2005. године, а која се односи на непоштене праксе у трговачким односима на унутрашњем тржишту. Имајући у виду одредбе чл. 36. и 43. Устава, које утврђују право на једнаку заштиту права и правна средства, односно слободу мишљења и изражавања, као и релевантне документе Европске уније, Народна

скупштина сматра да је законодавац био дужан да уреди поступак за заштиту потрошача у индивидуалним споровима између потрошача и трговца, или и поступак за заштиту колективних права и интереса. Потребу за постојањем посебног поступка за заштиту колективних права и интереса наметао је нпр. Закон о забрани дискриминације („Службени гласник РС”, број 22/09) и због тога у Закону постоје два нова парнична поступка, и то поступак у потрошачким споровима (Глава XXXV) и поступак за заштиту колективних права и интереса грађана (Глава XXXVI).

Уставни суд констатује да Устав у одредби члана 90. утврђује да Република Србија штити потрошаче и да су посебно забрањене радње усмерене против здравља, безбедности и приватности потрошача, као и све нечасне радње на тржишту. У правном поретку Републике Србије постоји посебан Закон о заштити потрошача донет 2010. године („Службени гласник РС”, број 73/10), којим се уређују основна права потрошача, услови и средства заштите потрошача, права и обавезе удружења и савеза чија је област деловања остваривање циљева заштите потрошача, успостављање система вансудског решавања потрошачких спорова, као и права и обавезе државних органа у области заштите потрошача (члан 1.) и према коме су носиоци заштите потрошача Министарство и други органи и организације у оквиру своје надлежности, удружења и савези удружења чија је област деловања остваривање циљева заштите потрошача, привредне и професионалне коморе и други учесници на тржишту (члан 125. став 1.), док су удружења и њихови савези, у смислу овог закона, удружења основана у складу са законом којим се уређује оснивање и правни положај удружења, чија је област остваривања циљева заштита потрошача (члан 127. став 1.), а удружење или савез које је евидентирано у складу са чланом 129. овог закона има овлашћење да заступа интересе потрошача, поред осталог, у поступцима судског и вансудског решавања потрошачких спорова (члан 130. тачка 2)).

У односу на позивање Народне скупштине на Закон о забрани дискриминације, Уставни суд констатује да овај закон, који је донет 2009. године („Службени гласник РС”, број 22/09) и којим се уређује општа забрана дискриминације, облици и случајеви дискриминације, као и поступци заштите од дискриминације (члан 1. став 1.), прописује: да посредна дискриминација постоји ако се лице или група лица, због његовог односно њиховог личног својства, ставља у неповољнији положај актом, радњом или пропуштањем које је привидно засновано на начелу једнакости и забране дискриминације, осим ако је то оправдано законитим циљем, а средства за постизање тог циља су примерена и нужна (члан 7.); да повреда начела једнаких права и обавеза постоји ако се лицу или групи лица, због његовог, односно њиховог личног својства неоправдано ускраћују права и слободе или намећу обавезе које се у истој или сличној ситуацији не ускраћују или не намећу другом лицу или групи лица, ако су циљ или последица предузетих мера неоправдани, као и ако не постоји сразмера између предузетих мера и циља који се овим мерама остварују (члан 8.); да дискриминација постоји ако се према лицу или групи лица неоправдано поступа лошије него што се поступа или би се поступало према другима, искључиво или углавном због тога што су тражили, односно намеравају да траже заштиту од дискриминације или због тога што су понудили или намеравају да понуде доказе о дискриминацијском поступању (члан 9.); да је забрањено лицу или групи лица на основу њиховог личног својства отежати или онемогућити упис у васпитно-образовну установу, или искључити их из оних установа, отежати или ускратити могућност праћења наставе и учешћа у другим васпитним, односно образовним активностима, разврставања ученике по личној својству, злостављати их и на други начин неоправдано правити разлику и неједнако поступати према њима (члан 19. став 2.); да се у погледу судске заштите од дискриминације особа са инвалидитетом примењују одредбе чл. 41. до 46. овог закона (члан 26. став 3.); да свако ко је повређен дискриминацијским поступањем има право да поднесе тужбу суду, а да се у поступку сходно примењују одредбе Закона о парничном поступку (члан 41. ст. 1. и 2.). Чланом 43. Закона прописано је шта се тужбом из члана 41. став 1. овог закона може тражити, а чланом 46. став 1. прописано је да тужбе из члана 43. тач. 1. до 3. и тачке 8. може поднети Повереник и организација која се бави заштитом људских права, односно права одређене групе лица.

Имајући у виду смисло наведених законских одредаба, Уставни суд налази да се оспорене одредбе Главе XXXVI Закона о

парничном поступку не би могле довести у везу са заштитом група лица од појединих облика дискриминације, зато што се у спорном посебном судском поступку тужба подноси против онога ко „обавља делатност на начин којим се угрожавају колективна права и интереси грађана”.

Такође, Уставни суд примењује да законодавац одредбама чл. 494. до 505. Закона, уређујући „нов посебан поступак за заштиту колективних права и интереса грађана” и прописујући у члану 494. Закона да се одредбе ове главе Закона супсидијерно примењују ако посебним законом није другачије прописано, те супсидијерно и остале одредбе овог закона, а да није утврдио садржај појма колективних права и интереса или упутио на законе којима се та права уређују, није отклонио неодређеност и непрецизност овог поступка да би се са сигурношћу могло утврдити за заштиту којих колективних права и интереса је прописан овај посебан поступак. У таквој ситуацији, када може доћи до мешања општих категорија и врста поступака, садржина свих осталих норми ове главе Закона захтевала је посебну прецизност, будући да потреба за приступачношћу, јасноћом, одређеношћу и садржајном непротивречношћу, у поступцима у којима се одређене законске одредбе супсидијерно примењују, захтева да њихова прецизност мора бити што већа. У супротном, уколико је већа несигурност у поступку изналажења и примене меродавне правне норме, долази до отежавања коришћења неког права.

Анализом осталих одредаба ове главе Закона, односно одредаба чл. 495. до 505. Закона, Уставни суд је утврдио да оне не омогућавају да се са сигурношћу утврди њихов прави смисао и садржај.

Наиме, у одредбама чл. 495. и 496. Закона прописано је да, у овим споровима, активну легитимацију имају удружења, њихови савези и друге организације основане у складу са законом кад су самим законом овлашћени на покретање конкретног поступка за заштиту колективних права и интереса (тзв. ексклузивни тужиоци по ставу 1. члана 495.) или под кумулативним условима из става 2. одредбе члана 495. Закона (ради заштите колективних права и интереса одређеног круга грађана, ако је таква заштита предвиђена њиховом регистрованом или прописима одређеном делатношћу и ако се циљ њиховог удруживања или деловања односи на заједничке интересе и право већег броја грађана и ако су поступањем туженог они повређени или теже угрожени), а да у својству умешача са положајем јединственог супарничара на страни тужиоца могу да приступе и друга лица овлашћена на подношење тужбе, с тим што умешачи могу бити и трећа лица чији су колективни интереси повређени (члан 496.), док је одредбама члана 497. Закона прописана надлежност суда.

Закон о удружењима („Службени гласник РС”, број 51/09), којим се уређују оснивање и правни положај удружења, упис и брисање из регистра, чланство и органи, статусне промене и престанак удружења, као и друга питања значајна за рад удружења, прописује да је удружење у смислу овог закона добровољно и невладино недобитна организација заснована на слободи удруживања више физичких или правних лица, основана ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса, који нису забрањени Уставом или законом (члан 2. став 1.), што, по налажењу Уставног суда, значи да се удружења по овом закону не организују за остваривање колективних права, него за остваривање циљева који су непрофитни, односно који су од заједничког интереса. Са друге стране, удружење нема ни регистровану ни прописима одређену делатност, пошто се као „недобитна (непрофитна) организација” не може ни бавити обављањем делатности. Коначно, циљ оснивања сваког удружења је остваривање заједничких интереса чланова удружења. Стога Уставни суд налази да је одредба члана 495. Закона нејасна, а самим тим и одредба члана 496. Закона, која је у непосредној вези са претходном одредбом Закона, будући се њоме прописује која лица могу да буду на страни тужиоца у својству умешача.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд налази да одредбе чл. 495. и 496. Закона не само да нису довољно јасне и одређене за просечног грађанина, већ њихово значење ствара недоумице и за субјекте који би се појавили као тужиоци у евентуалном спору, а такође и за сам суд пред којим би поступак био покренут, који има законску обавезу да по службеној дужности пази да лице које се појављује као странка мора имати то својство у поступку.

С обзиром на то да садржина одредаба чл. 495. и 496. Закона није довољно јасна, доступна и приступачна већини грађана, то Уставни суд налази да ове одредбе нису на уставноправно прихватљив начин прилагођене грађанима, па су стога уставноправно спорне с аспекта њихове јасноће, доступности и прихватљивости, а тиме и неслагасне са Уставом и потврђеним међународним уговором.

Уставни суд је разматрао и одредбе чл. 498. до 500. Закона којима су регулисани видови грађанскоправне заштите које тужилац може да оствари у парници за заштиту колективних права и интереса, ако посебним прописима није другачије предвиђено, и сматра да су ово одредбе материјалноправног карактера због чега не треба да се налазе у процесном закону, али да то само по себи ове одредбе не чини неуставним.

Међутим, одредбе члана 499. Закона упућују на одредбе члана 495. став 1, а одредбе члана 500. на одредбе члана 499. и члана 495. став 1. овог закона, и то како у погледу лица која могу бити обухваћена тужбом оног лица за које се тврди да обавља делатност на начин на који се угрожавају колективна права и интереси грађана, тако и у погледу тужбеног захтева тог лица, а све то новим упућивањем на члан 498. Закона и да је дошло до теже повреде угледа и пословног интереса тужиоца. Стога, Уставни суд констатује да оваквим прописивањем није испоштован ни минимум стандарда који подразумева захтев за одређеношћу правне норме.

Како се захтев за одређеношћу и прецизношћу правне норме мора сматрати саставним делом начела владавине права, јер у супротном угрожава начело правне сигурности као дела начела владавине права, нарочито захтев за јединственом применом права, а ово су нове правне норме, које нису успостављене до мере да се могу сматрати кроз судску праксу утврђеним делом права, то Уставни суд налази да ни одредбе чл. 498. до 500. Закона нису у сагласности са Уставом.

Поред тога, одредбу члана 500. став 1. Закона, Уставни суд је разматрао и са становишта уставног начела о јединству правног поретка, као и у односу на једнаку заштиту права пред судом из члана 36. Устава, будући да је том одредбом прописано да пасивно легитимисана лица по тужби лица за које је удружење, њихов савез и друга организација из члана 495. став 1. тврдила да обавља делатност на начин на који се угрожавају колективна права и интереси грађана, могу бити и лица која су овлашћена да заступају удружења, њихове савезе и друге организације, чланове његових органа, као и лица која у његово име иступају у јавности. Ово стога што је наведеном одредбом Закона као процесним законом, мимо одредаба материјалних закона проширена пасивна легитимација у поступку за накнаду штете и на лица која су овлашћена да заступају удружење, њихове савезе и друге организације, чланове органа тих лица и лица која у име удружења, савеза и друге организације иступају у јавности. Наиме, чланом 172. Закона о облигационим односима („Службени лист СФРЈ”, бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89 и „Службени лист СРЈ”, број 31/93) прописана је одговорност правног лица за штету коју проузрокује његов орган, и то тако да правно лице одговара за штету коју његов орган проузрокује трећем лицу у вршењу или у вези са вршењем својих функција, а ако за одређени случај није што друго у закону одређено, правно лице има право на накнаду од лица које је штету скривило намерно или крајњом непажњом, у законом прописаном року. Осим тога, и одредбама посебних закона, нпр. Закона о удружењима, могућност да се штету одговарају чланови органа правног лица, као и лица која у његово име иступају у јавности или физичких лица која имају одређена овлашћења, уопште није прописана, већ је одредбом члана 25. овог закона прописано да чланови органа удружења одговарају солидарно за штету коју својом одлуком проузрокују удружењу, ако је та одлука донета грубом непажњом или с намером да се штета проузрокује, осим ако су у поступку доношења одлуке издвојили своје мишљење у записник, да се поступак за накнаду штете покреће на основу одлуке органа одређеног статутом удружења или статутом одређеног дела чланова удружења, те да се одредбе овог члана сходно примењују и на радње заступника удружења.

Одредбама чл. 80. и 83. Закона о јавном информисању („Службени гласник РС”, бр. 43/03, 61/05, 71/09, 89/10 и 41/11) прописана је одговорност законом одређених носилаца овлашћења, а то су, према овом закону, новинар, одговорни уредник и правно лице који је оснивач јавног гласила који су пре објављивања с

пажњом примереном околностима могли утврдити неистинитост или непотпуност информације, и тада солидарно одговарају за материјалну и нематеријалну штету проузроковану објављивањем информација, док аутор, одговорни уредник и правно лице које је оснивач јавног гласила, кад су пре објављивања с пажњом примереним околностима могли утврдити неистинитост или непотпуност информација, одговарају за штету.

С обзиром на наведено, Уставни суд налази да је одредба члана 500. став 1. Закона о парничном поступку неслагасна с Уставом, будући да се овом одредбом Закона, супротно Уставу, поврђује једнака заштита права пред судом из члана 36. Устава.

Разматрајући уставност одредаба члана 500. став 2. и члана 503. Закона, Уставни суд констатује да се овим одредбама неодређено, непрецизно и недопуштено преносе делови овлашћења законодавца на субјективно решавање судске власти. Наиме, према одредбама става 2. члана 500. Закона, установљава се право тужног из раније парнице да као тужилац истиче захтев за накнаду штете против правних лица и против физичких лица која у правном лицу врше одређена овлашћења, чију ће висину суд утврдити по слободној оцени под условом да је вођењем тог поступка, а посебно његовим праћењем у средствима јавног информисања, следе повређен углед и пословни интерес тужиоца. Из наведеног следи да суд има неограничено право дискреционе оцене без ма каквих критеријума, односно да по слободној оцени може да утврди накнаду не само нематеријалне већ и материјалне штете тужиоцу, под условом да је претходно одбијен као неоснован тужбени захтев истакнут у тужби из члана 498. овог закона, а да су при томе у потпуности занемарене обавезе тужиоца које се тичу правила о терету доказивања из Закона о парничном поступку (чл. 228. до 232.), као и одредбе Закона о облигационим односима које се односе на институт накнаде штете (чл. 154. до 209.).

Осим тога, анализом одредаба чл. 498. и 499. Закона, на које се односи одредба члана 503. Закона, Уставни суд је утврдио да поједини захтеви из тужбе који се пресудом усвајају, по својој природи нису ни подобни за извршење (на пример утврђивање недопуштености радње којом су повређени колективни интереси и права грађана из тачке 3) члана 498. Закона, или захтев да се утврди да предузетим радњама тужилац није угрозио, односно повредио колективна права и интересе грађана, односно да их није повредио на недопуштен начин из тачке 1) става 1. члана 499. Закона), док је у односу на поједине захтеве из тужбе (нпр. забрана предузимања активности од које прети повреда права и интереса грађана које је тужилац законом овлашћен да штити из тачке 1) члана 498. Закона, или да се удружењу, савезима удружења и другим организацијама из члана 495. став 1. забрани одређена радња, а нарочито иступање у јавности у вези са тврђењем да тужилац обавља делатност на начин на који се угрожавају колективна права и интереси из тачке 2) става 1. члана 499. Закона), одређивањем привремене мере до окончања поступка, у смислу члана 501. Закона, могуће постићи легитимни и оправдани циљ (у смислу спречавања насилног иступања, или отклањања тешко надокнадиве или ненадокнадиве штете), те да се у том смислу одредба члана 503. Закона у делу у којем је прописано да суд у пресуди којом усваја тужбени захтев може да одлучи да жалба не задржава извршење, суштински може односити само на случајеве када је усвојен захтев за накнаду штете или захтев за објављивањем пресуде (члан 499. став 1. тач. 3) и 4)).

Имајући у виду наведено, Уставни суд оцењује да одступање од правила да у парничном поступку жалба на пресуду има суспензивно дејство нема уставноправног утемељења, пошто се на овај начин доводи у питање делотворно остваривање Уставом зајемченог права на правно средство из члана 36. Устава.

Са друге стране, Уставни суд оцењује да одредба члана 503. Закона није у сагласности са Уставом ни у делу којим је прописано да суд у пресуди којом усваја захтев из тужбе за испуњење наложеног чинидбе може да одреди краћи рок од прописаног рока. Ово из разлога што према једном од начела судства из члана 142. став 2. Устава, судови јесу самостални и независни у свом раду, али суде на основу Устава, закона и других општих аката, када је то предвиђено законом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговором. Из наведеног уставног начела следи да се законом суду не може дати овлашћење да у конкретном појединачном случају дискреционо одреди рок за испуњење чинидбе који је другачији од рока који је прописан. У том

смислу Уставни суд указује да је одредбама истог закона којима су уређени други посебни поступци у неким случајевима уређено питање рока за извршење чинидбе, али тако што је тај рок прописан самим Законом или се примењују општи рокови одређени такође овим законом.

Поводом одредаба члана 501. Закона, којима је прописано да суд може, у складу са одредбама закона којим се уређује извршење и обезбеђење да и пре покретања поступка и у току читавог поступка одреди привремене мере, и то само ако тужилац учини вероватним да је тужени својим радњама повредио или угрозио колективна права и интересе грађана, члана 502. Закона, којима је уређена немогућност покретања другог поступка по истоветном захтеву, до окончања поступка по тужбама из чл. 498. и 499. овог закона, те члана 504. Закона, према којима се на основу донесене пресуде којом је утврђена повреда колективних права и интереса физичка и правна лица могу обратити суду у посебним парницама са одштетним захтевима, Уставни суд је констатовао да ове одредбе нису уставноправно спорне. Такође, уставноправно није спорна ни одредба члана 497. Закона којим је уређена стварна и месна надлежност суда. Међутим, Уставни суд указује да одредбе чл. 502. и 504. Закона заправо садрже понављање основних начела парничног поступка.

Полазећи од тога да овлашћење законодавца из члана 97. тачка 2. Устава да уреди поступак пред судовима, а у оквиру тога и посебан поступак који се односи на заштиту колективних права и интереса, истовремено значи и обавезу да закон испуњава одређене стандарде који се тичу квалитета његових норми, које морају бити у функцији обезбеђивања владавине права и једнакости свих пред законом, али и остваривања основних права зајемчених Уставом, а то значи и оних из чл. 32. и 36. Устава, Уставни суд констатује да анализа наведених законских решења Главе XXXVI Закона, посматрају са становишта захтева који произлазе из уставних норми, показује да су одредбе чл. 494. до 505. Закона нејасне и непрецизне, што објективно угрожава остваривање права на правну сигурност и једнаку заштиту права пред судовима, а то их чини несагласним са Уставом и са одредбама потврђеног међународног уговора, али да за поједине од ових одредаба постоје и додатни разлози несагласности са Уставом.

Према становишту Уставног суда израженом у више његових одлука (нпр. Одлука број ГУз-299/2011 од 17. јануара 2013. године, односно Одлука број ГУз-27/2009 од 21. марта 2013. године), да би се један општи акт сматрао законом, не само формално, него и у садржинском смислу, тај закон, односно његове норме морају бити у довољној мери прецизне, јасне и предвидиве тако да субјекти на које се закон односи могу своје понашање да ускладе са законом, како не би због нејасних и непрецизних, али и недостатних норми и поднормираности били ускраћени у остваривању својих зајемчених права или правних интереса.

И Европски суд за људска права је у својим одлукама указао да Закон мора „са задовољавајућом јасноћом означити обим дискреционе власти и одредити начин њене примене“ (*Hasan and Chaush v. Bulgaria*, ЕCHR-2000-XI-317) и утврдио не само аутономни појам закона у смислу Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, већ је у својим одлукама указао на одређена својства закона, односно квалитет правних норми које морају карактерисати законе и друге правне опште акте земље потписнице ове конвенције, захтевајући да буду сагласни владавине права (види: пресуду у предмету *Silver and Others v. United Kingdom* 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75 од 25. марта 1983. године и пресуду у предмету *Sunday Times v. The United Kingdom* 6538/74 од 26. априла 1979. године).

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је, на основу члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, утврдио да и одредбе чл. 494. до 505. Закона нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором.

III

Будући да је Уставни суд утврдио да одредбе члана 85. став 1. у делу који гласи: „, који мора да буде адвокат“ и став 2, те одредбе чл. 499. до 505. Закона о парничном поступку нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором, то је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 85. став 1. у делу који гласи: „, који мора да буде адвокат“ и став 2. и чл. 494. до 505. Закона о парничном поступку наведеног у изреци, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Број ГУз-51/2012

Председник Уставног суда,
др Драгиша Б. Слијепчевић, с.р.

2104

Уставни суд, Велико веће, у саставу: председник Суда др Драгиша Б. Слијепчевић, председник Већа и судије др Боса Ненадић, Катарина Манојловић Андрић, др Оливера Вучић, Предраг Ђетковић, Милан Станић, Братислав Ђокић и др Томислав Стојковић, чланови Већа, у поступку по уставној жалби Мукадесе Мајуновић из Сјенице, на основу члана 167. став 4. у вези члана 170. Устава Републике Србије, на седници Већа одржаној 27. марта 2013. године, донео је

ОДЛУКУ

1. Усваја се уставна жалба Мукадесе Мајуновић и утврђује да је у извршном поступку који се водио пред Општинским судом у Сјеници у предмету И. 131/07 повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Налаже се Основном суду у Новом Пазару – Судска јединица у Сјеници и Народној банци Србије да предузму све неопходне мере како би се извршни поступак из тачке 1. окончао у најкраћем року.

3. Одлуку објавити у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Образложење

1. Мукадеса Мајуновић из Сјенице је 12. априла 2010. године, преко пуномоћника Милице Радивојевић, адвоката из Ивањице, поднела Уставном суду уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, у извршном поступку који се водио пред Општинским судом у Сјеници у предмету И. 131/07.

У уставној жалби је, поред осталог, наведено: да је правноснажном и извршном пресудом Општинског суда у Сјеници П1. 725/06 од 30. октобра 2006. године обавезан тужени да подносиоци уставне жалбе на име минималне зараде за период од 1. новембра 2005. године до 31. јануара 2006. године исплати одговарајући новчани износ, те да јој изврши уплату доприноса за обавезно социјално осигурање; да је 26. јануара 2007. године подносиоца поднела предлог за извршење запленом новчаних средстава са рачуна извршног дужника; да је 31. јануара 2007. године Општински суд у Сјеници донео решење о извршењу И. 131/07 и доставио га Народној банци Србије – Одсек за принудну наплату; да је решењем Општинског суда у Сјеници И. 131/07 од 12. октобра 2008. године прекинут поступак извршења, са образложењем да се извршни дужник налази у поступку реструктурирања; да је решењем Округног суда у Новом Пазару Гж. 100/09 од 27. јануара 2009. године одбијена жалба подносиоца и потврђено наведено првостепено решење.

Подносиоца уставне жалбе је предложила да Уставни суд усвоји уставну жалбу и утврди повреду права на суђење у разумном року.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слобода зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу одредбе члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

Према одредби члана 82. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС”, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – УС), уставна