

ПРАВНИ СТАВ
О ЗАСТУПАЊУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЊЕНИХ ДРЖАВНИХ ОРГАНА ПРЕД
ВРХОВНИМ КАСАЦИОНИМ СУДОМ У ПОСТУПКУ ПО ВАНРЕДНИМ
ПРАВНИМ ЛЕКОВИМА

1. Републику Србију и њене државне органе у поступку по ванредним правним лековима пред Врховним касационим судом заступају Државно и Војно правобранилаштво.

Функцију Државног и Војног правобранилаштва као заступника Републике Србије и њених државних органа врше државни и војни правобраниоци и њихови заменици, а не стручни сарадници запослени у њиховој служби.

2. Народну банку Србије у поступку по ванредним правним лековима заступа као пуномоћник државно правобранилаштво.

Образложење

У упоредном праву државу пред судом заступа по правилу посебан орган који би се могао назвати „државни адвокат“. Посебан орган је неопходан како због бројних случајева у којима се држава појављује пред судом у улози тужиоца или тужене са једне стране, а са друге стране због потребе да се обезбеди заступање државе пред судом на највишем стручном нивоу. Држава Србија је пред Врховним касационим судом учесник у ревизијском поступку било као тужена, било као тужилац, у најмање $\frac{1}{4}$ предмета. У таквој ситуацији разумљиво је да се у систему мора обезбедити орган који би заступао државу у тим бројним споровима. То питање решено Законом о правобранилаштву („Службени гласник РС“ број 55/2019) којим је формирано Државно правобранилаштво као орган који се бави пословима заштите имовинских интереса и права Републике Србије како пред домаћим судовима, тако и пред страним судовима и арбитражама и пред Европским судом за људска права. Послове из надлежности Државног правобранилаштва обавља државни правобранилац и његови заменици. С обзиром да се ради о огромном броју предмета у којима је улога правобранилаштва неопходна не само у поступку по ревизији већ и у претходном првостепеном, односно другостепеном поступку, разумљиво је да Државно правобранилаштво као орган улаже напоре како би обезбедило своје присуство у свим тим поступцима.

Државно правобранилаштво има, поред државног правобраниоца и његове заменике чији је број ограничен и релативно мали, па је отуда јасно да је веома тешко постићи да са тако малим бројем носилаца функције се обезбеди адекватно заступање државе Србије у свим тим поступцима. Због тога правобранилаштво и прибегава коришћењу осталих дипломираних правника који су запослени у том органу у својству саветника и других, па их овлашћује да предузимају радње у поступку укључујући и да изјављују ревизију. Правни основ за такво поступање правобранилац налази у одредбама чл. 29. и 30. Закона о правобранилаштву по којима државни правобранилац и заменик државног правобраниоца могу поверити лицу запосленом у правобранилаштву да предузима одређене радње у поступку пред судом, органом управе или другим надлежним органом, а лице којем се поверава заступање по том основу мора бити дипломирани правник са положеним правосудним испитом.

Правобранилачки пуномоћник и правобранилачки приправник могу предузимати радње заступања пред судом, органом управе или другим надлежним органом у границама писменог овлашћења заменика државног правобраниоца, односно државног правобраниоца. Овакав став без сумње није споран када се ради о предузимању одређених радњи у поступку пред судом, али је споран када се ради о изјављивању ревизије и других ванредних правних средстава. Наиме, члан 11. став 4. истог закона прописује да када је прописано да је у одређеном поступку или за предузимање само одређене радње у поступку обавезног заступања од стране адвоката, Државно правобранилаштво је овлашћено да предузима заступање под истим условима као адвокат. Одредбом члана 85. став 6. ЗПП („Службени гласник РС“ бр. 72/11... 18/20), по којој странку мора да заступа адвокат у поступку по ванредним правним лековима изузев ако је сам адвокат, у односу на поменуте одредбе Закона о правобранилаштву треба тумачити на тај начин да ће државни правобранилац имати иста овлашћења у поступку по ревизији као и адвокат, односно уколико у том поступку уместо адвоката може да се појави његов приправник или неко друго лице запослено у адвокатској канцеларији које је дипломирани правник са положеним правосудним испитом, онда би у том случају правобранилаштво могло да овласти поменута лица да изјаве ревизију.

Закон о адвокатури („Службени гласник РС“ бр. 31/2011 и 24/2012) не познаје појам самостални саветник као што то предвиђа Закон о правобранилаштву већ адвокатског приправника који може бити у том својству до стицања услова за полагање правосудног испита и две године након тога ако не положи испит односно једну годину након положеног правосудног испита. Адвокатски приправник може да замењује адвоката али у складу са законом. Закон који се мора узети као основни у конкретном случају је управо Закон о парничном поступку односно раније цитирана одредба о томе да странку у поступку по ванредним правним лековима заступа адвокат.

Када се има у виду све напред наведено следи несумњиво закључак да ревизију и друга ванредна правна средства у име странке може да изјави искључиво адвокат. Како Закон о правобранилаштву изједначава државног правобраниоца са адвокатом то значи да у име државе ревизију и друга ванредна правна средства може да изјави искључиво државни правобранилац, односно његов заменик имајући у виду одредбе Закона о правобранилаштву којима се уређују овлашћења заменика државног правобраниоца. То је у потпуности у складу са чланом 6. Закона о правобранилаштву, по коме функцију Државног правобранилаштва обављају државни правобранилац и заменици државног правобраниоца. На овај начин се не само формално поштују одредбе закона већ се и обезбеђује оно што је раније наведено да се са једне стране поштује Врховни касациони суд као највиши орган судске власти у држави, а са друге стране да се обезбеди квалитетно заступање државе пред таквим судом. Све што је напред наведено, а што се односи на државног правобраниоца примењује се и када се ради о Војном правобранилаштву, с тим што се мора имати у виду кога Војно правобранилаштво заступа по Закону о одбрани („Службени гласник РС“ бр. 116/2007... 36/2018).

Ако је питање заступања Републике Србије и њених органа у поступку по ванредним правним средствима пред Врховним касационим судом у основи било неспорно, осим права запослених у правобранилаштву који нису правобраниоци и њихови заменици, заступање Народне банке Србије пред Врховним касационим судом у поступку по ревизији и другим ванредним правним средствима је више пута разматрано пред Грађанским одељењем Врховног касационог суда. Иако су се мењале

одредбе Закона о парничном поступку у протеклом периоду, Врховни касациони суд је толерисао право Народне банке Србије да се као њен заступник – пуномоћник у поступку пред Врховним касационим судом по ванредним правним средствима појави запослено лице у Народној банци Србије по пуномоћју гувернера.

Устав Републике Србије („Службени гласник РС“ број 98/2006) у члану 95. прописује да је Народна банка Србије централна банка Републике Србије, самостална и подлеже надзору Народне скупштине којој и одговара. Народном банком Србије руководи гувернер кога бира Народна скупштина и о Народној банци Србије доноси се закон. Закон о Народној банци Србије („Службени гласник РС“ бр. 72/03... 44/18) у члану 9. је прописао да Народном банком Србије руководи гувернер Народне банке који Народну банку заступа и представља. Статут Народне банке Србије („Службени гласник РС“ бр. 12/2013 и 72/2015) прописује у делу који се односи на њено заступање да гувернер заступа Народну банку Србије, а да он може запослена лица и лица која нису запослена у Народној банци да овласти да заступају Народну банку пред судовима или другим органима и организацијама као и у заштити њених имовинских и других интереса у земљи и иностранству. Користећи овакво овлашћење гувернер издаје лицима која су запослена у Народној банци Србије овлашћења да у поступку пред судом заступају, па да и у име Народне банке Србије изјављују ревизију и друга ванредна правна средства Врховном касационом суду. Тиме се ово поступање разликује од поступања других државних органа.

Одредбом члана 1. ЗПП је прописано да се тим законом уређују 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, радних, привредних, имовинскоправних и других грађанскоправних односа осим спорова за које је посебним законом прописана друга врста поступка. Поменута одредба Закон о парничном поступку несумњиво одређује као основни па и једини пропис који уређује процедуру када се ради о врсти спорова која је наведена. Отуда сва правила поступка прописана тим законом морају да имају приоритет у односу на нека друга правила поступка која су евентуално прописана посебним законом. Дакле за тумачење правила поступка мора се користити Закон о парничном поступку.

Доследом применом наведеног става произилази да је одредба члана 85. став 7. ЗПП по којој заступање Републике Србије и њених органа, јединица територијалне аутономије, локалне самоуправе се уређују посебним прописима мора да се тумачи са аспекта ЗПП а који је у претходном ставу у истом члану утврдио принцип да странку мора да заступа адвокат у поступку по ванредним правним средствима изузев ако је сам адвокат. Поред раније поменутих одредаба Закона о правобранилаштву овде треба додати и преосталу садржину члана 11. закона по којој Државно правобранилаштво је заступник Републике Србије у правним поступцима пред судовима, арбитражама, органима управе и другим надлежним органима кад Република Србија има положај странке или умешача о чијим правима и обавезама се одлучује у том поступку. Државно правобранилаштво пред судовима, арбитражама, органима управе и другим надлежним органима заступа државне органе и посебне организације које немају својство правног лица, државне органе и посебне организације које имају својство правног лица а чије се финансирање обезбеђује из буџета Републике Србије и јавне установе чији је оснивач Република Србија чије финансирање обезбеђује се из буџета Републике Србије у правним поступцима у којима ови субјекти учествују као странке и

умешачи о чијим имовинским правима и обавезама се одлучује у том поступку. Државно правобранилаштво може на основу посебно датог пуномоћја заступати у поступку пред судовима, арбитражама, органима управе и другим надлежним органима и друга правна лица чији је оснивач Република Србија. Чланом 2. став 2. Закона о Народној банци Србије је прописано да је Народна банка самостална и независна у обављању функција утврђених овим и другим законима али подлеже надзору Народној скупштини и њој одговара за свој рад. По члану 5. став 1. Народна банка је правно лице по члану 77. став 1. Република Србија је власник целокупног капитала Народне банке Србије. Закон утврђује приходе које остварује Народна банка али такође и да евентуалне губитке о пословању покрива буџет што потврђује и буџетско финансирање те институције. Отуда нема сумње да је Народна банка државни орган, свакако самосталан и независан али то очито не утиче на то да је државни орган. Отуда произилази да државни правобранилац који заступа Републику Србију и њене органе заступа и Народну банку Србије али у својству пуномоћника с тим што пуномоћје издаје надлежни орган Народне банке односно гувернер или лице које је на то овлашћено.

Народна банка Србије свакако није једини орган који је у напред наведеном смислу независан и самосталан већ постоји и читав низ других као што је нпр. Државна ревизорска институција која је такође установљена Уставом. Поред тога, постоји и Повереник за заштиту равноправности, заштитник грађана и други органи. Сви ти органи у погледу заступања у поступку пред Врховним касационим судом по ванредним правним средствима имају исти статус као и Народна банка Србије, односно све њих у својству пуномоћника заступа Државно правобранилаштво.

(Правни став усвојен на седници Грађанског одељења Врховног касационог суда 16.3.2021. године)