

Olivera Jokić\*

## PRAVO NA BESPLATNOG PUNOMOĆNIKA U PARNIČNOM POSTUPKU

*Nakon stupanja na snagu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (u daljem tekstu: ZBPP), odredbe o oslobađanju od troškova postupka, a u sklopu toga i besplatnog punomoćnika u Zakonu o parničnom postupku (u daljem tekstu: ZPP) nisu menjane. Ukoliko se tome dodaju i pravila o tzv. siromaškom pravu predviđena međunarodnim ugovorima, sistem besplatne pravne pomoći postaje još složeniji. U radu će se razmotriti uslovi za ostvarivanje prava na besplatno zastupanje predviđeni ZBPP i ZPP, te odnos ta dva zakona. Predmet će biti i mogućnost ostvarivanja prava na besplatno zastupanje u postupcima po vanrednim pravnim lekovima, odnosno u slučajevima kada stranka nije postulaciono sposobna i kada je predviđeno obavezno zastupanje od strane advokata. Na kraju, u sudskoj praksi i doktrini je moguće naići na različite stavove u pogledu osnova za besplatno zastupanje. Iako je vladajuće shvatanje da je to odluka suda (organa uprave), postoje i stavovi da je neophodno da stranka da punomoćje za postupanje postavljenom zastupniku, zbog čega će i pravni osnov zastupanja biti predmet istraživanja ovog rada.*

**Ključne reči:** *Besplatno zastupanje. — Besplatan punomoćnik. — Punomoćje. — Vanredni pravni lekovi. — Pravo na pristup sudu.*

### 1. UVOD

U domaćem pravnom sistemu pružanje besplatne pravne pomoći je uređeno Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći<sup>1</sup> (u daljem tekstu: ZBPP), ali i drugim zakonima. Međutim, u radu je akcenat samo na besplatnoj pravnoj pomoći koja se pruža stranci u parničnom postupku.

\* Autorka je master pravnica i asistentkinja na Pravnom fakultetu u Novom Sadu, Univerzitet u Novom Sadu, [o.jokic@pf.uns.ac.rs](mailto:o.jokic@pf.uns.ac.rs), ORCID ID: 000-0002-0532-7833 (Republika Srbija).

1 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći – ZBPP, *Službeni glasnik RS*, br. 87/18.

Stranke lošeg imovnog stanja u parničnom postupku mogu ostvariti nekoliko različitih oblika pomoći od kojih su neki više ekonomske, nego pravne prirode, ali i jedni i drugi imaju istu svrhu – omogućiti ostvarivanje prava na pristup sudu stranci koja nije u mogućnosti da sama snosi prethodne troškove koji nastaju povodom postupka ili u postupku. S obzirom na navedeno, najvažnija podjela pomoći koja se pruža strankama prevashodno zbog njihovog opšteg imovnog stanja jeste na oslobađanje od troškova postupka i besplatno zastupanje. Međutim, zbog šarenolikosti pojmova koji se koriste, pre svega, u legislaturi, a potom i u dogmatici, u prvom delu rada se obrađuje pojam i oblici besplatne pravne pomoći i postojeći koncepti.

Imajući u vidu da u ZBPP nije rešeno pitanje odnosa tog zakona sa Zakonom o parničnom postupku<sup>2</sup> (u daljem tekstu: ZPP), u radu se ispituju uslovi za ostvarivanje prava na besplatno zastupanje koje je predviđeno i u jednom i u drugom zakonu, ali pod različitim uslovima. Glavni zadatak rada jeste davanje odgovora na pitanje da li je institut besplatnog punomoćnika iz ZPP postao suvišan nakon stupanja ZBPP na snagu. Kako bi se došlo do odgovora na to pitanje, u radu se razmatra i pitanje pravnog položaja besplatnog punomoćnika (ZPP) i punomoćnika (ZBPP), a pod tim se misli kako na postojanje pravnog osnova za zastupanje, tako i na obim ovlašćenja. Na kraju drugog dela rada, sagledava se mogućnost ostvarivanja prava na besplatno zastupanje u postupku po vanrednim pravnim lekovima u kojem stranka nije postulaciono sposobna, osim ako je advokat.

Radi lakšeg praćenja teksta, sledi par napomena u vezi sa korišćenim terminima. U radu se kao sinonimi koriste reči stranka i korisnik besplatne pravne pomoći, iako su ti pojmovi različito određeni (čl. 74 ZPP i čl. 8 ZBPP). Na odgovarajućim mestima je naznačeno da se sintagma besplatna pravna pomoć koristi kao sinonim za besplatno zastupanje, ali ne treba izgubiti iz vida, kao što je na prvim stranama rada objašnjeno, da je u domaćem pravu to znatno širi pojam od besplatnog zastupanja. Takođe, kao sinonimi se koriste oslobađanje od prethodnog snošenja troškova postupka i oslobađanje od troškova postupka i druge „varijacije na temu“. Međutim, ono što je ključno jeste da se oslobađanje nikada ne odnosi na konačno plaćanje troškova postupka.

2 Zakon o parničnom postupku – ZPP, *Službeni glasnik RS*, br. 72/11, 49/13 – odluka US, 74/13 – odluka US, 55/14, 87/18, 18/20 i 10/23 – dr. zakon.

## 2. POJAM I OBLICI BESPLATNE PRAVNE POMOĆI

Svest o ekonomskoj nejednakosti potencijalnih stranaka u postupku na tlu Evrope postoji već vekovima, kao i načini da se omogućí učestvovanje u sudskim postupcima licima slabog imovnog stanja.<sup>3</sup>

Što se tiče srpskog prava, ideja o pružanju pomoći ekonomski slabijim strankama postojala je i u Zakonu o dopunama u Zakoniku o postupku sudskom u građanskim parnicama iz 1881. godine.<sup>4</sup> U Zakoniku o sudskom postupku u građanskim parnicama (građanski parnični postupak) iz 1929. je bilo predviđeno prethodno oslobađanje od plaćanja troškova postupka i postavljanje advokata u slučajevima obaveznog advokatskog zastupanja, odnosno zastupnika iz redova tužilačkih ili sudijskih činovnika u slučajevima postulaciono sposobne stranke.<sup>5</sup> Taj sistem pružanja pomoći stranci slabijeg imovnog stanja se nazivao siromaško pravo.<sup>6</sup> Uz određene izmene<sup>7</sup> taj institut je opstao sve do današnjih dana, s tim što više ne predstavlja „izraz milostinje siromašnim“<sup>8</sup>, nego

---

3 Karl August Klauser, Rebert A. Riegert, „Legal Assistance in the Federal Republic of Germany“, *Buffalo Law Review* 3/1971, 583; Edita Gruodytė, Stefan Kirchner, „Legal aid for intervenors in proceedings before the European Court of Human Rights“, *International Comparative Jurisprudence* 2/2016, 38, 39.

4 Bilo je predviđeno da onaj „ko podnese svedočbu nadležnog opštinskog suda, odostoverenu nadležnom policajnom vlašću da je siroma i da nije u stanju platiti, od tog se neće naplaćivati“ pojedine takse, vid. §§ 518, 513, tač. 2, 3, 4, 5, 12 i 13.

5 Poslednje je važno samo pod uslovom da se spor pokretao pred sudom koji je bio izvan mesta prebivališta ili redovnog boravišta stranke, vid. §§ 164 i 165 Grpp.

6 Franja Goršić, *Komentar Građanskog parničnog postupka*, Beograd 1933, 493; Srećko Culja, *Građansko procesno pravo Kraljevine Jugoslavije*, Beograd 1936, 470.

7 Vid. čl. 161 i 163 Zakona o parničnom postupku, *Službeni list FNRJ*, br. 4/57, 52/61, *Službeni list SFRJ*, br. 12/65, 1/71, 23/72, 6/74 (ZPP 57); čl. 172 i 174 Zakona o parničnom postupku, *Službeni list SFRJ*, br. 4/76, 36/77, (6/80), 36/80, (43/82 i 72/82), 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91, *Službeni list SRJ*, br. 27/92, 31/93, 24/94, 12/98, 15/98, 3/02 (ZPP 76); kao i čl. 164 i 166 Zakona o parničnom postupku, *Službeni glasnik RS*, br. 125/04, 111/09 (ZPP 04).

8 Reč je o stavu Komiteta ministara Saveta Evrope iskazanom u Rezoluciji 78 (8) prema kojem pružanje pravne pomoći više ne treba posmatrati kao dobročinstvo (milostinju) siromašnim, već kao obavezu društva u celini, vid. *Resolution (78) 8 on Legal Aid and Advice, Council of Europe, Committee of ministers*, Preambula; up. Anđelija Adamović, „Sistem besplatne pravne pomoći u

kao deo prava na pristup sudu predstavlja osnovno ljudsko pravo<sup>9</sup>, tj. izraz „jednakosti oružja“ i ravnopravnosti stranaka.<sup>10</sup>

## 2.1. Pojam besplatne pravne pomoći u srpskom pravu

### 2.1.1. Pravna pomoć i besplatna pravna pomoć

Trebalo bi da je „smisao [prava na besplatnu pravnu pomoć ...] dobro poznat“,<sup>11</sup> te da je određivanje pojma besplatne pravne pomoći, ako ne suviše, onda bar moguće bez većih komplikacija. No, usled terminološke raznolikosti u propisima i postojanja različitih koncepata širom sveta,<sup>12</sup> ipak je neophodno povući nekoliko demarkacionih linija.

- Sloveniji“, *Pristup pravosuđu – instrumenti za implementaciju evropskih standarda u pravni sistem Republike Srbije* (ur. N. Petrušić), Niš 2008, 152.
- 9 Nevena Petrušić, „Nacrtni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći Srbije: procena uticaja projektovanih rešenja na decu korisnike besplatne pravne pomoći“, *Projekat „Usklađivanja prava Srbije sa pravom EU“* (ur. S. Knežević, Niš 2017), 50. Imajući u vidu temu rada, neće se dalje razmatrati kako je to pravo na besplatnu pravnu pomoć deo prava na pristup sudu, a u okviru toga deo prava na pravično suđenje koje je zagarantovano čl. 6 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP). O tome više vid. Dušica Palačković, Jelena Čanović, „Besplatna pravna pomoć u kontekstu prava na pristup sudu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu (ZboNiš) 89/2020*, 65 i dalje, Stavove Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) o tom segmentu prava na pravično suđenje vid. *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights – Right to a fair trial (civil limb)*, Council of Europe 2023, 46 i dalje, odnosno verziju na srpskom jeziku *Vodič za član 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava – Pravo na pravično suđenje (građanskopravni aspekt)*, Savet Evrope 2019, 31 i dalje.
- 10 Katarina Golubović, „Perspektive primene evropskih standarda prava na besplatnu pravnu pomoć u Republici Srbiji“, *Regionalna naučna konferencija „Besplatna pravna pomoć: ratio legis, obim i uslovi primene“* (ur. S. Bejatović, M. Kolaković-Bojović), Beograd 2017, 201; Mijodrag Radojević, „Sistem (besplatne) pravne pomoći u Republici Srbiji i primena međunarodnih standarda – Povodom prvog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (2018)“, *Srpska politička misao 4/2018*, 250.
- 11 Sanja Marjanović, Milena Jovanović Zattila, „Pravno na pristup pravdi prema međunarodnim izvorima međunarodnog privatnog prava Republike Srbije“, *Tematski zbornik Pravnog fakulteta u Nišu „Odgovornost u pravnom i društvenom kontekstu“* (ur. N. Račević), Niš 2023, 191.
- 12 M. Radojević, *op. cit.*, 251; Robert Sepi, „Pravna pomoć u zemljama zapadne Evrope – uporednopravni pregled“, *Pravna pomoć*, ur. Saša Gajin, Beograd 2007, 107 i dalje. O različitim konceptima pravne pomoći sa naglaskom na *pro bono* praksu vid. *A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 84*

Ustav Republike Srbije (u daljem tekstu: Ustav) razlikuje pravnu pomoć od besplatne pravne pomoći (čl. 67),<sup>13</sup> kao što to čini i Zakon o advokaturi (čl. 2 i 73)<sup>14</sup> (u daljem tekstu: ZAdv), dok Zakon o lokalnoj samoupravi<sup>15</sup> poznaje samo pravnu pomoć (čl. 20, st. 1, tač. 11). No, trebalo bi da je nesporno da je pravna pomoć znatno širi pojam od besplatne pravne pomoći, te da oni ne mogu biti sinonimi. To važi ako ni zbog čega drugog, onda bar zbog toga što se pod pravnom pomoći podrazumeva i pomoć koju državni organi ukazuju međusobno (npr. glava XIII ZPP),<sup>16</sup> a ne samo pomoć koja se pruža fizičkim i pravnim licima u smislu čl. 3 ZAdv. Pravo na potonje predstavlja i ustavnu garantiju (čl. 67, st. 1 Ustava). S obzirom na sve to, ne postavlja se kao pitanje „da li je pravo na pravnu pomoć siromaško ili ljudsko pravo (kurziv autora)“,<sup>17</sup> jer ono jeste ljudsko, imajući u vidu sistematizaciju čl. 67 Ustava; i sasvim sigurno nije „siromaško“. To više nije upitno ni za pravo na besplatnu pravnu pomoć u domaćem pravnom poretku s obzirom na to da je zagarantovano u čl. 67, st. 3 Ustava.<sup>18</sup>

---

*Jurisdictions*, ProBono Institute and Latham & Watkins, LLP, 2019. O pojmu *legal aid*, vid. Elizabeth A. Martin, *A Dictionary of Law*, Oxford 2003, 284. S druge strane, o razlici između *legal aid* i *pro bono* vid. <https://www.nolo.com/legal-encyclopedia/legal-aid-and-pro-bono-representation-and-how-to-find-it.html>, 28. 8. 2024.

- 13 Ustav Republike Srbije – Ustav, *Službeni glasnik RS*, br. 98/06 i 115/21.
- 14 Zakon o advokaturi – ZAdv, *Službeni glasnik RS*, br. 3/11, 24/12 – US.
- 15 Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS*, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon, 47/18 i 111/21 – dr. zakon. Prema Zakonu o advokaturi i službi pravne pomoći, *Službeni glasnik SRS*, br. 27/77, 1/88 i 75/91, bilo je predviđeno da visina naknada za usluge koje pruža služba pravne pomoći ne može biti veća od visine nagrada propisanih tzv. Advokatskom tarifom (čl. 80, st. 2).
- 16 Potpuno identična sintagma – pravna pomoć – koristila se i u srpskoj pravnoj istoriji, vid. S. Culja, *op. cit.*, 252; Milka Janković *et al*, *Komentar Zakona o parničnom postupku*, Beograd 1977. U domaćoj doktrini se može naići i na stavove da u ZBPP „nisu predviđene sve besplatne usluge o kojima odlučuje organ koji pruža konkretni oblik besplatne pravne pomoći“ primera radi „besplatno pružanje određenih podataka sudu, javnim izvršiteljima i izvršnim poveriocima“, Gordana Stanković, Marijana Dukić Mijatović, „Pružanje besplatnih pravnih usluga“, *Zbornik radova „Sloboda pružanja usluga i pravna sigurnost“* (ur. M. Mićović), Kragujevac 2019, 433, fn. 99 na 433. Slično i Radojević, koji navodi da ZBPP nisu obuhvaćeni svi pružaoci besplatne pravne podrške, vid. M. Radojević, *op. cit.*, 256–257.
- 17 R. Sepi. *op. cit.*, 108.
- 18 Marijana Pajvančić, „Besplatna pravna pomoć – komentar člana 67 Ustava Republike Srbije i rodni aspekti Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći“, *Region-*

Zbog toga što nije svaka pravna pomoć besplatna, trebalo bi razjasniti šta se sve u srpskom pravu podrazumeva pod besplatnom pravnom pomoći.

### 2.1.2. Dva koncepta: besplatna pravna pomoć i oslobađanje od troškova postupka

Prema domaćem pozitivnom pravu, postoje različiti instituti čija je svrha u besplatnoj pravnoj pomoći. Tako je u nekim slučajevima predviđeno pravo na besplatnu pravnu pomoć<sup>19</sup>, dok je u drugim predviđeno oslobađanje od troškova postupka<sup>20</sup> ili postavljanje punomoćnika kada to zahteva imovno stanje stranke,<sup>21</sup> ili se u istom propisu razlikuju pravo na oslobađanje od troškova postupka i pravo na besplatnu pravnu pomoć,<sup>22</sup> ali postoji i kombinacija besplatne pravne pomoći i prava na besplatno zastupanje<sup>23</sup>.

Nesporno je da su svi ti oblici neka vrsta pomoći stranci i mogu se razvrstati u dve grupe. Prvu grupu čine savetovanje, davanje pravnih mišljenja, pisanje podnesaka, zastupanje i sve druge aktivnosti koje zahtevaju da pružalac poseduje određeno pravničko znanje, dok je u drugoj grupi oslobađanje od plaćanja različitih izdataka.<sup>24</sup> Međutim, doktrina nije jednoglasna u pogledu toga da li se oslobađanje od plaćanja troškova može smatrati pravnom pomoći.

*alna naučna konferencija „Besplatna pravna pomoć: ratio legis, obim i uslovi primene“ (ur. S. Bejatović, M. Kolaković-Bojović), Beograd 2017, 342, 343.*

- 19 ZBPP; Zakon o rodnoj ravnopravnosti, *Službeni glasnik RS*, br. 52/21, čl. 54.
- 20 Zakon o posredovanju u rešavanju sporova, *Službeni glasnik RS*, br. 55/14, čl. 29, st. 4; Zakon o rešavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja, *Službeni list SFRJ*, br. 43/82 i 72/82 – ispr., *Službeni list SRJ*, br. 46/96 i *Službeni glasnik RS*, br. 46/2006 – dr. zakon, čl. 85; Zakon o sudskim taksama – ZSud-Taks, *Službeni glasnik RS*, br. 28/94, 53/95, 16/97, 34/01 – dr. zakon, 9/02, 29/04, 61/05, 116/08 – dr. zakon, 31/09, 101/11, 93/12, 93/14, 106/15 i 95/18, glava II, čl. 9 i dalje; Zakon o opštem upravnom postupku, *Službeni glasnik RS*, br. 18/16, 95/18 – autentično tumačenje i 2/23 – odluka US, čl. 89.
- 21 Odnosno o postavljanju branioca siromašnom okrivljenom, Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni glasnik RS*, br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 – US, 62/21 – US (ZKP), čl. 59 i 77.
- 22 Čl. 168 i 170 ZPP.
- 23 Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, *Službeni glasnik RS*, br. 24/18, čl. 56, st. 3.
- 24 Up. D. Palačković, J. Čanović, *op. cit.*, 67 i dalje. O tome da besplatna pravna pomoć i oslobađanje od troškova postupka nisu „istoznačni pojmovi“ vid. *Ibid.*, 69. Takođe, one ne smatraju da je oslobađanje od troškova deo besplatne pravne pomoći, *Ibid.*

Petrušić, iako ističe da „striktno gledano“ oslobađanje od plaćanja troškova postupka nije oblik besplatne pravne pomoći, smatra da je nedostatak ZBPP to što nije predviđeno oslobađanje od prethodnog snošenja troškova postupka. Prema njoj, taj institut ima dve funkcije. Prva funkcija je u sprečavanju odustajanja od traženja pravne zaštite zbog nemogućnosti snošenja izdataka postupka, jer se kroz oslobađanje od troškova postupka ostvaruje jednakost u pristupu pravdi. Druga funkcija tog instituta se ogleda u sprečavanju gubitka spora, jer stranka koja je dužna da plati predujam izvođenja dokaza nije u mogućnosti da to i uradi (čl. 152, st. 4 ZPP).<sup>25</sup>

Međutim, postoje i drugačija shvatanja. Tako Čizmić smatra da oslobađanje od plaćanja troškova nije oblik besplatne pravne pomoći, jer „se prvenstveno radi o ekonomskoj pomoći ili socijalnim merama“.<sup>26</sup> On navodi da bi nepostojanje tog instituta vodilo faktičkom nepružanju pravne zaštite određenim licima.<sup>27</sup> Čini se da su tog shvatanja i Palačković i Čanović, prema kojima je oslobađanje od troškova postupka „samo jedan od načina da se najsiromašnijima olakša pristup sudu“, jer je postizanje procesne ravnopravnosti moguće samo putem besplatnog zastupanja.<sup>28</sup> Drugačije rečeno, da bi stranke stvarno bile izjednačene neophodno je da se stranci omogući da u postupku učestvuje uz pomoć kvalifikovanog punomoćnika.<sup>29</sup>

Dodatni argument u prilog teze da oslobađanje od plaćanja troškova nije pravna pomoć jeste i odredba ZPP prema kojoj se stranci

---

25 N. Petrušić, 2017, 62, 63. O istom nedostatku ZBPP vid. G. Stanković, M. Dukić Mijatović, *op. cit.*, 433. Sličnog shvatanja je i Adamović koja, izjašnjavajući se za slovenački sistem, navodi da je tamnošnji ZPP, takođe, izvor prava na besplatnu pravnu pomoć i to zato što predviđajući oslobađanje od plaćanja troškova postupka omogućava licima „vrlo slabog imovinskog stanja“ ostvarivanje prava na pravnu zaštitu, A. Adamović, *op. cit.*, 155.

26 Jozo Čizmić, „O pružanju besplatne pravne pomoći“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci (1991) 1/2010*, 415.

27 *Ibid.* 416.

28 D. Palačković, J. Čanović, *op. cit.*, 69. Međutim, na drugom mestu u radu prihvataju da „besplatna pravna pomoć ne obuhvata samo snošenje i participiranje u troškovima zastupanja u sudskim postupcima već i troškove sudskih taksi, izvođenja dokaza, prevođenja, obezbeđenja dokaza“ i drugo, *Ibid.* 68.

29 Siniša Triva *et al.*, *Gradansko parnično procesno pravo*, Zagreb 1986, 388. O tome da oslobađanje od plaćanja troškova nije oblik pravne pomoći vid. Gordana Stanković, Vladimir Boranijašević, *Gradansko procesno pravo*, Beograd 2023, 235.

priznaje pravo na besplatnu pravnu pomoć kad je potpuno oslobođena od plaćanja troškova postupka (čl. 170, st. 1). Naime, postoji znak jednakosti između pojmova besplatna pravna pomoć i besplatno zastupanje (čl. 170, st. 1 i 2 ZPP), ali ne i besplatna pravna pomoć i oslobađanje od plaćanja troškova postupka (čl. 168 ZPP).

*Summa summarum*, u srpskom parničnom postupku paralelno egzistiraju dva različita koncepta predviđena ZBPP i ZPP koja se u jednom delu preklapaju, ali se istovremeno bitno i razlikuju. U nastavku će se razraditi samo oblici koji su relevantni sa aspekta parničnog postupka.

## 2.2. Oblici ekonomsko-pravne pomoći (potencijalnim strankama u parničnom postupku)

ZBPP razlikuje tri vida pomoći: besplatnu pravnu pomoć u užem smislu, besplatnu pravnu podršku i besplatnu pravnu pomoć u prekograničnim sporovima (čl. 3, st. 2)<sup>30</sup>. Kod prva dva vida postoje različiti oblici koji se razlikuju spram vrste aktivnosti koju pružalac pravne pomoći treba da izvrši (čl. 6 i 11 ZBPP).<sup>31</sup> S obzirom na temu rada, u daljem tekstu će se razmatrati samo besplatna pravna pomoć u užem smislu, odnosno sastavljanje podnesaka i zastupanje (čl. 6, st. 3 i 4 ZBPP).

ZPP razlikuje oslobađanje od plaćanja troškova postupka, koje može biti delimično i potpuno (čl. 168 ZPP), i besplatnu pravnu pomoć

30 Specifičnosti trećeg vida besplatne pravne pomoći uslovljene su činjenicom da je reč o prekograničnom sporu, ali u okviru granica Evropske unije (čl. 45 ZBPP). Te odredbe će početi da se primenjuju od dana pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji (čl. 61 ZBPP), više vid. Sanja Stanković, „Analiza odredaba Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći Republike Srbije koje uređuju besplatnu pravnu pomoć u prekograničnom sporu *de lege lata* i *de lege ferenda*“, *ZboNiš* 86/2020, 253 i dalje.

31 Oblici besplatne pravne pomoći u užem smislu su pružanje pravnih saveta, sastavljanje podnesaka, zastupanje i odbrana u kaznenim postupcima (čl. 6 ZBPP), dok su oblici besplatne pravne podrške pružanje opšte pravne informacije, popunjavanje formulara, sastavljanje javnobeležničke isprave i posredovanje u rešavanju sporova (čl. 11 ZBPP). Petrušić ističe da je potpuno nejasno zbog čega je uvedena pravna podrška, jer se u ranijim verzijama govorilo o primarnoj i sekundarnoj pomoći, N. Petrušić, 2017, fn. 45 na 62, dok Palačković i Čanović ostaju verne spomenutoj podeli, D. Palačković, J. Čanović, *op. cit.*, 68.

koje se iscrpljuje u besplatnom zastupanju (čl. 170 ZPP). S obzirom na to da je drugi oblik pomoći na određen način uslovljen prvim, u radu će biti prikazan i taj prevashodno ekonomski oblik pomoći stranci.

### 2.2.1. Oslobođanje od prethodnog plaćanja troškova postupka

Notorno je da naslov drugog odseka dvanaeste glave – Oslobođanje od plaćanja troškova postupka – i prvi stav člana 168 ZPP navode na pogrešan zaključak, a to je da stranka može biti oslobođena od plaćanja troškova parničnog postupka ukoliko nije u mogućnosti da ih sama snosi. Međutim, da to nije cilj instituta postaje jasno već prilikom čitanja drugog stava istog člana prema kojem se predmetni institut odnosi na oslobođanje od plaćanja sudskih taksi i oslobođanje od polaganja predujma za troškove svedoka, veštaka, uviđaja i sudskih oglasa. Prema tome, stranka se oslobađa od prethodnog snošenja „sopstvenih“ troškova postupka, dok će se o konačnom plaćanju odlučivati po zahtevu stranaka za nadoknadu troškova.<sup>32</sup>

Pored toga, nesporno je da stranka može biti delimično i potpuno oslobođena od plaćanja troškova postupka. U prvom slučaju se oslobađa od plaćanja sudskih taksi (čl. 168, st. 3 ZPP),<sup>33</sup> a u drugom od predujmljivanja ostalih troškova (čl. 170, st. 1 u vezi sa čl. 168, st. 2 ZPP). No, u oba slučaja, ukoliko dođe do oslobođanja i oslobođena stranka uspe u sporu, protivnik će, ukoliko bude zahtevano, biti obavezan da nadoknadi troškove (čl. 173 ZPP, čl. 19 ZSudTaks).

#### A. Titular prava: fizičko ili i pravno lice

U domaćoj doktrini je sporno da li su pravna lica titulari prava na oslobođanje od plaćanja troškova postupka.

Stanković smatra da to pravo pripada i pravnim licima, što „je posebno značajno kad se u postupku, kao stranke, javu udruženja gra-

32 Keča u Ranko Keča, Marko, S. Knežević, *Građansko procesno pravo, priručnik za polaganje pravosudnog ispita*, Beograd 2023, 276.

33 U vezi sa delimičnim oslobođanjem od plaćanja sudskih taksi, razlikuju se dve kategorije lica u zavisnosti od toga da li je oslobođanje bezuslovno (čl. 9 ZSudTaks) ili uslovno (čl. 10 ZSudTaks). Pored toga, treba imati u vidu i napomene predviđene u Taksenoj tarifi. Primera radi, predviđeno je da u sporovima koje zaposleni pokrene protiv stečajnog dužnika, zaposleni ne plaća taksu ukoliko se zahtev ne odnosi na novčano potraživanje (napomena 10 uz tarifni broj 1). No, kako akcenat rada nije na oslobođanju od plaćanja troškova, neće se dalje razmatrati ostale pojedinosti.

đana koja nemaju na raspolaganju neophodna novčana sredstva“ i kojima bi usled neoslobađanja od plaćanja sudskih taksi ili polaganja predujma bilo uskraćeno pravo na pristup sudu.<sup>34</sup> Jakšić je na istom shvatanju – titular prava na oslobađanje od plaćanja troškova jeste i pravno lice. Do toga dolazi sistemskim tumačenjem odredbe čl. 168, st. 1 ZPP prema kojoj to pravo ima stranka<sup>35</sup> i odredbe čl. 74, st. 1 ZPP kojom je predviđeno da je stranka u postupku svako fizičko i pravno lice.<sup>36</sup> Prilikom tumačenja pravnog standarda nemogućnost stranke da sama snosi troškove postupka ukazuje na odredbu čl. 168, st. 4 ZPP, te sistemskim i ciljnim tumačenjem dolazi do zaključka da je taj uslov ispunjen kada je imovno stanje stranke takvo da bi predumjmljivanjem parničnih troškova bilo dovedeno u pitanje nužno izdržavanje kako same stranke, tako i članova njene porodice.<sup>37</sup> Pitanje je zbog čega ne na taj način – sistemski i ciljno – tumačiti i sam pojam stranke u konkretnom slučaju, te doći do zaključka da titular može biti samo fizičko lice, jer samo ono može biti član porodice.<sup>38</sup>

S druge strane, Petrušić kratko navodi da to pravo pripada samo fizičkim licima<sup>39</sup>, dok se Bodiřoga izričito ne izjašnjava, ali se čini da je na istom shvatanju. Naime, on prilikom tumačenja nemogućnosti

34 Gordana Stanković, *Zakon o parničnom postupku prema stanju zakonodavstva od 10. maja 2023. godine, Objašnjenja, tumačenja i stvarni registar*, Beograd 2024, 81. Ona kao primere navodi udruženja samohranih majki, invalida, distrofičara, te pojedine organizacije za zaštitu potrošača, *Ibid.* Međutim, treba imati u vidu da nemaju sva udruženja status pravnog lica (čl. 2, st. 3 Zakona o udruženjima, *Službeni glasnik RS*, br. 51/09, 99/11 – dr. zakoni i 44/18 – dr. zakon), kao i odredbu čl. 74, st. 4 ZPP. U rezultatu, svojstvo stranke će se priznati onom udruženju koje imajući u vidu predmet spora ispunjava bitne uslove za sticanje stranačke sposobnosti, a naročito ako to udruženje raspolaže imovinom na kojoj se može sprovesti izvršenje. Sve to znači da je upitno i da li će se tim udruženjima u konkretnom slučaju priznati stranačka sposobnost. O tome da je titular prava i pravno lice, vid. G. Stanković, M. Dukić Mijatović, *op. cit.*, 413.

35 Aleksandar Jakšić, *Građansko procesno pravo*, Beograd 2021, 615.

36 Treba imati u vidu da on to ne kaže izričito, ali se takav zaključak nameće ukoliko se ima u vidu da je reč „stranka“ podebljana, *Ibid.*

37 *Ibid.*

38 Prilikom procene nemogućnosti stranke da snosi troškove sud cení sve okolnosti, a naročito uzima u obzir vrednost predmeta spora, broj lica koje stranka izdržava, prihode i imovinu kako stranke, tako i članova njene porodice (čl. 168, st. 4 ZPP).

39 Nevena Petrušić, *Građansko procesno pravo, parnično procesno pravo*, Niš 2024, 273. Kasnije ukazuje na odredbu čl. 168, st. 4 ZPP, *Ibid.* 274

stranke da snosi troškove postupka prihvata stav sudske prakse da treba imati u vidu opšte imovno stanje pod kojim se podrazumevaju, između ostalog i „prihodi članova domaćinstva koji sa strankom žive“.<sup>40</sup>

Imajući u vidu da je besplatno zastupanje donekle uslovljeno potpunim oslobađanjem od prethodnog snošenja troškova postupka<sup>41</sup>, te da titular potonjeg može biti samo fizičko lice, to onda znači da samo fizičko lice može biti besplatno zastupano. Takođe, treba imati u vidu i da je zakonodavac ostao kod istog vrednovanja i u zakonu koji je donet sedam godina nakon donošenja ZPP. Naime, prilikom određivanja predmetnog polja primene ZBPP predviđeno je da su korisnici besplatne pravne pomoći građani (čl. 1, st. 1 ZBPP). Na taj način je određeno i personalno polje primene koje je u čl. 4, st. 1 ZBPP samo dodatno razrađeno.<sup>42</sup>

### *B. Blagovremenost zahteva za oslobađanje od plaćanja troškova postupka*

#### a) Shvatanja teorije i sudske prakse

S obzirom na to da je pravo na besplatnog zastupnika (čl. 170 ZPP) naizgled uslovljeno oslobađanjem od plaćanja troškova postupka, pitanje blagovremenosti zahteva za oslobađanje je izuzetno važno. U domaćoj doktrini i sudskoj praksi zastupljena su različita shvatanja, koja se mogu razvrstati u tri grupe.

Prva grupa blagovremenost zahteva vezuje za pravnosnažno okončanje postupka. Stanković se izričito izjašnjava da se zahtev za oslobađanje od plaćanja sudskih taksi može istaći do pravnosnažnog okončanja postupka. Naime, kasnije podnet predlog je neblagovremen, jer je „stranka izgubila pravo zbog nevršenja“.<sup>43</sup> Iako nije tako eksplicitna u vezi sa zahtevom za oslobađanje od polaganja predujma za troškove izvođenja dokaza, može se pretpostaviti da bi i taj zahtev bio neblagovremen nakon pravnosnažnog okončanja postupka. Na istom stanovištu je i sudska praksa, doduše sa različitim obrazloženjima.<sup>44</sup>

40 Nikola Bodiroga, *Parnični postupak*, Beograd 2022, 444.

41 Vid. 2.2. Uslovi za ostvarivanje prava na besplatno zastupanje.

42 Vid. 2.2.2. Prema ZBPP: pozitivno i negativno određeni uslovi.

43 G. Stanković, V. Boranijašević, *op. cit.*, 314.

44 Viši sud u Čačku, 12. 4. 2021 – Gž 874/21; Viši sud u Čačku, 25. 09. 2020 – Gž 206/20; Viši sud u Požarevcu, 10. 2. 2015 – 2 Gž 85/15 (2010); Viši sud u Požarevcu, 15. 1. 2015 – Gž 48/15; sve odluke su dostupne u *Propisionline*,

U drugoj grupi je zapravo samo Jakšić koji razlikuje blagovremenost zahteva za potpuno i delimično oslobođenje. On pravilo o nadležnosti prvostepenog suda za odlučivanje o predlogu (čl. 169, st. 1 ZPP) tumači tako da se predlog za potpuno oslobađanje od troškova može podneti samo do okončanja prvostepenog postupka. Neargumentovano tvrdi da se predlog za delimično oslobađanje može „postavi[ti] pred prvostepeni sud“ i u toku postupka po pravnim lekovima.<sup>45</sup>

Treća grupa je specifična u odnosu na prvu zbog svesti o mogućnosti pogoršanja materijalnog stanja stranke nakon pravnosnažnosti. Ukazujući na tu mogućnost, Bodiropa smatra da stranci koja želi da izjavi vanredni pravni lek treba priznati pravo na oslobađanje od troškova postupka<sup>46</sup>.

#### b) Različiti rokovi za delimično i potpuno oslobađanje od troškova postupka

S obzirom na gore izneto, nema jasno obrazloženog stava u pogledu blagovremenosti predloga. Ono što je nesporno jeste da rok za podnošenje predloga za oslobađanje od plaćanja troškova postupka nije predviđen u ZPP. To dalje znači da postoji pravna praznina koju je potrebno popuniti. Isto tako postoji mogućnost na koju Bodiropa ukazuje, mada ona ne mora uvek biti vezana za izjavljivanje vanrednih pravnih lekova. Primera radi, taksena obaveza na presudu čijem objavljivanju stranka nije prisustvovala nastaje kada se stranci dostavi prepis odluke (čl. 3, st. 1, tač. 3 ZSudTaks). Iako se u domaćoj teoriji zastupa shvatanje da se postupak pravnosnažno okončava donošenjem drugostepene presude (čl. 359, st. 1 ZPP), treba imati u vidu i odredbu prema kojoj presuda dejstvuje prema strankama od dana dostavljanja (čl. 361, st. 2 ZPP).<sup>47</sup> Prema tome, ukoliko do pravnosnažnog okončanja

---

pristupljeno 29. 8. 2024. Viši sud u Kragujevcu, 28. 7. 2020 – Gž 4794/18, dostupno u *Propisionline*, pristupljeno 30. 8. 2024. U obrazloženju je izveden zaključak da „predlog za oslobođenje od plaćanja sudskih taksi u pogledu radnji učinjenih do pravnosnažnog okončanja postupka, tužilac može podneti samo do pravnosnažnog okončanja postupka“; Apelacioni sud u Novom Sadu, 23. 6. 2016 – Gž 2329/16, dostupno u *Bazi sudske prakse Ministarstva pravde*, sud je bio shvatanja da kako nije predviđen rok za podnošenje zahteva, treba primeniti analogno rok iz čl. 163 ZPP.

45 A. Jakšić, *op. cit.*, 616.

46 N. Bodiropa, *op. cit.*, 446.

47 O shvatanjima domaće doktrine o trenutku nastupanja formalne i materijalne pravnosnažnosti vid. Olivera Jokić, *Izvršenje na osnovu verodostojne isprave*, završni rad, Pravni fakultet u Novom Sadu, 2023, 58–60 sa daljim citiranjem.

postupka dolazi donošenjem drugostepene odluke, taksena obaveza nastaje kasnije, dok u drugom slučaju nastaje istovremeno sa pravno-snažnim okončanjem postupka. Zbog čega onda insistirati na pravilu da je predlog blagovremen do pravnosnažnog okončanja postupka?

Takođe, Jakšićev argument o blagovremenosti zahteva za potpuno oslobođenje do okončanja prvostepenog postupka – jer je predviđeno da o tom predlogu odlučuje prvostepeni sud (čl. 169, st. 1 ZPP) – nije osnovan. To je samo pravilo o funkcionalnoj nadležnosti. Na kraju, sam Jakšić to potvrđuje i pobija sopstveni argument kad kaže da se zahtev za delimično oslobađanje može postaviti pred prvostepeni sud i u postupku po pravnim lekovima.

Stav o analogiji između blagovremenosti predloga za oslobađanje i zahteva za nadoknadu troškova koji se zauzima u sudskoj praksi je, takođe, neosnovan. Prvo, predlog za oslobađanje i zahtev za nadoknadu troškova su dve potpuno različite stvari. Nadoknađuju se samo potrebni troškovi (čl. 154 ZPP), a trošak sudske takse na presudu se redovno dosuđuje. Međutim, ukoliko je stranka već zahtevala nadoknadu troškova zbog plaćanja sudske takse na presudu i sud je to dosudio, kasnije isticanje zahteva za oslobađanje od plaćanja te iste takse nije više stvar blagovremenosti, nego savesnog postupanja (čl. 9 ZPP).<sup>48</sup>

Treba imati u vidu i da neplaćanje sudskih taksi „ne zadržava tok“ parničnog postupka (čl. 7, st. 1 i 2 ZSudTaks) i da je na taj način u domaćem pravu omogućeno pravo na pristup sudu svima bez obzira na njihovo imovno stanje. Značaj oslobađanja od plaćanja sudskih taksi se ne odražava više u ostvarivanju prava na pristup sudu nego u konačnom neplaćanju taksi ukoliko oslobođena stranka izgubi spor (čl. 14, 19 i 20 ZSudTaks). Ipak, ništa od toga ne dovodi do odgovora kad nastupa prekluzija za predlog za delimično oslobađanje. Naprotiv, čini se da prekluzija nikad ne nastupa.

S druge strane, situacija sa predlogom za potpuno oslobađanje je drugačija. Da bi došlo do potpunog oslobađanja neophodno je da je stranka oslobođena i od plaćanja sudskih taksi i od polaganja predujma za troškove svedoka, veštaka, uviđaja i sudskih oglasa. Ti troškovi redovno nastaju u toku prvostepenog postupka, iako nije nezamislivo i

---

48 Zbog toga, sud greši kad zaključak o prekluzivnosti zahteva za oslobađanje od plaćanja sudskih taksi izvodi iz čl. 163 ZPP o roku za podnošenje zahteva za nadoknadu troškova postupka, Apelacioni sud u Novom Sadu, 23. 6. 2016 – Gž 2329/16, dostupno u *Bazi sudske prakse Ministarstva pravde*.

da nastanu i pred žalbenim sudom s obzirom na mogućnost otvaranja drugostepene rasprave. Iako nije propisan rok, očigledno je da stranka mora da zahteva oslobađanje od predujmljivanja tih troškova pre nego što sud odustane od izvođenja tih dokaza (čl. 152, st. 4 i 5 ZPP).

### 2.2.2. Sastavljanje podneska

Sastavljanje podneska je poseban oblik besplatne pravne pomoći pod kojim se podrazumeva pomoć pri izradi pismena kojim se pokreće parnični postupak (tužba, predlog za sporazumni razvod braka) i ostali podnesci u toku pokrenutog postupka (čl. 6, st. 3 ZBPP). S obzirom na redakciju odredbe – sastavljanje podneska, a ne podnesaka – sledi zaključak da se stranci odobrava besplatna pravna pomoć samo za izradu konkretnog pismena.

Predmetni oblik besplatne pravne pomoći pružaju službe pravne pomoći u jedinicama lokalne samouprave i advokati bez obzira na predmet postupka, a udruženja samo u postupcima za zaštitu od diskriminacije<sup>49</sup> (čl. 9, st. 1 i 2 ZBPP).

Ovde treba imati u vidu da je u očima suda to podnesak stranke koja nema punomoćnika. Drugim rečima, diplomirani pravnik u službi pravne pomoći, diplomirani pravnik u udruženju ili advokat na kojeg je u rešenju o odobravanju pravne pomoći korisnik upućen nije njen zastupnik. Stranci se pomaže samo prilikom izrade konkretnog pismena. U suprotnom, to bi bilo zastupanje stranke, što je prema ZBPP, poseban oblik besplatne pravne pomoći (čl. 6, st. 3 i 4).

### 2.2.3. Zastupanje u parničnom postupku

Pravo na besplatno zastupanje u parničnom postupku stranka može da ostvari na više načina.<sup>50</sup> Prema ZBPP, stranku mogu zastupati advokati i diplomirani pravnici službe pravne pomoći jedinice lokalne samouprave i udruženja (čl. 9, st. 1 i 2). S druge strane, prema ZPP, stranka može biti besplatno zastupana samo od strane advokata (čl. 170). U ovom delu će se obraditi samo problem zastupanja od strane

49 Odredba čl. 9, st. 2 ZBPP predviđa da udruženja mogu da pružaju besplatnu pravnu pomoć – sastavljaju podneske – samo na osnovu odredbi zakona koji uređuju pravo azila i zabranu diskriminacije. Međutim, za parnični postupak je relevantan samo drugi deo odredbe.

50 Predviđeno je da se ZBPP primenjuje na korisnike koji nisu ostvarili pravo na besplatnu pravnu pomoć prema drugim zakonima (čl. 1, st. 2 ZBPP).

diplomiranog pravnika u službi pravne pomoći i udruženja, dok će se pojedina pitanja u vezi sa besplatnim zastupanjem od strane advokata razmatrati kasnije.

#### A. *Postulaciona sposobnost diplomiranog pravnika*

Predviđeno je da diplomirani pravници službe pravne pomoći ili udruženja mogu da pružaju pomoć pri zastupanju samo u okviru ovlašćenja koja su određena relevantnim procesnim zakonom (čl. 9, st. 4 ZBPP). Na taj način je zakonodavac želeo da posredno uredi postulacionu sposobnost zastupnika.<sup>51</sup> Naime, kako u parničnom postupku samo advokat ima postulacionu sposobnost u postupku po vanrednim pravnim lekovima (čl. 85, st. 6 ZPP), stranku u tom stadijumu može besplatno zastupati samo advokat.<sup>52</sup> No, treba primetiti, da se u odredbi govori o „okviru ovlašćenja“, a u Obrazloženju Predloga ZPP o svojstvu punomoćnika, odnosno o postulacionoj sposobnosti.<sup>53</sup> No, kako su to dve potpuno različite stvari, treba imati u vidu da obim ovlašćenja punomoćnika zavisi od volje stranke (čl. 88, st. 1 i 2 ZPP), dok je pitanje postulacione sposobnosti punomoćnika regulisano zakonom (čl. 85, st. 2–4 i 6 ZPP).<sup>54</sup> Naime, nesporno je da će se revizija izjavljena od strane „neadvokata“ odbaciti bez obzira na ovlašćenje stranke za preduzimanje te parnične radnje (čl. 410, st. 1 i 2, tač. 2 ZPP). Drugačije je ako „neadvokat“ povuče tužbu bez posebnog ovlašćenja stranke (čl. 89, st. 2 ZPP). U prvom slučaju se radi o postulacionoj sposobnosti – akcent je na svojstvu punomoćnika, a ne na volji stranke da punomoćnik nešto (ne) uradi. Suprotno, u drugom slučaju je reč o ovlašćenju za preduzimanje određene radnje, koje i ako ne postoji u momentu preduzimanja radnje, može da se sanira tako što će stranka naknadno da je odobri (čl. 91, st. 2, reč. 2 ZPP).<sup>55</sup>

51 Obrazloženje Predloga ZBPP, 26.

52 *Ibid.* Na istu odredbu ZPP ukazuju i *Stanković i Đukić Mijatović*, G. Stanković, M. Đukić Mijatović, *op. cit.*, fn. 71 na 427.

53 O postulacionoj sposobnosti punomoćnika vid. Marko S. Knežević, „Postulaciona sposobnost punomoćnika u parničnom postupku“, *Pravo i privreda* 2/2023, 422 i dalje. O kritici shvatanja da se kvalifikacija punomoćnika odnosi na ovlašćenje za zastupanje vid. *Ibid.* 417 i dalje.

54 O problemu kvalifikacije uslova da se bude punomoćnik, odnosno da li se to odnosi na ovlašćenje za zastupanje ili postulacionu sposobnost punomoćnika vid. *Ibid.*, 405.

55 O saniranju postulacione nesposobnosti punomoćnika vid. *Ibid.*, 428 i dalje.

S obzirom na redakciju odredbe čl. 9, st. 4 ZBPP, pitanje je šta je zapravo zakonodavac predvideo, pored onog što je nameravao, odnosno šta se podrazumeva pod „ovlašćenjima koja su određena“ u ZPP. Odgovor je: postulaciona sposobnost, odnosno specifična svojstva punomoćnika koja su predviđena u ZPP, jer je to ono što je prema važećoj redakciji ZPP „određeno zakonom“ i što ne može da se promeni.

### *B. Položen pravosudni ispit kao uslov postulacione sposobnosti diplomiranog pravnika*

S obzirom na to da je diplomirani pravnik službe pravne pomoći ili udruženja punomoćnik stranke u postupku<sup>56</sup> za određivanje okvira njegovih ovlašćenja relevantno je uređenje postulacione sposobnosti punomoćnika u parničnom postupku. U ZPP je predviđen krug lica koja mogu biti punomoćnici stranke, a pored srodnika i supružnika, to mogu biti i određeni diplomirani pravnici (čl. 85, st. 2–4 ZPP). Međutim, ZPP ne poznaje diplomiranog pravnika udruženja kao mogućeg punomoćnika stranke, zbog čega će prvo biti razmotrena postulaciona sposobnost diplomiranog pravnika službe pravne pomoći, a tek potom udruženja.

#### a) Diplomirani pravnik službe pravne pomoći

Imajući u vidu da prema ZPP punomoćnik stranke (fizičkog lica) može biti i predstavnik službe pravne pomoći koji je diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom (čl. 85, st. 2 ZPP), postavlja se pitanje postulacione sposobnosti diplomiranog pravnika službe pravne pomoći bez položenog pravosudnog ispita.

U skladu sa principom *lex posterior derogat legi priori*, nameće se zaključak da je odredba čl. 85, st. 2 ZPP u predmetnom delu izgubila pravnu snagu, jer ZBPP govori samo o diplomiranom pravniku, bez zahtevanja dodatnog svojstva. No, upitna je ispravnost tog zaključka, upravo zbog već spomenute odredbe čl. 9, st. 4 ZBPP koja upućuje na ZPP.

U ZPP, kao što je već rečeno, predviđeno je da punomoćnik stranke može biti i predstavnik službe pravne pomoći, ali samo ako je diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom. Ukoliko lice koje se pojavljuje pred sudom kao punomoćnik stranke nema navede-

56 Vid. 2.1.2. Pravni položaj punomoćnika prema ZBPP.

no svojstvo, onda ono nema ni postulacionu sposobnost. U rezultatu, radnja koju preduzima diplomirani pravnik kao punomoćnik parnične stranke nije punovažna, jer je punomoćnik postulaciono nesposoban.<sup>57</sup> Pitanje je da li je dozvoljeno, redukovati odredbu čl. 9, st. 4 ZBPP samo na ograničenje da diplomirani pravnik ne može da zastupa parničnu stranku onda kada je predviđeno obavezno advokatsko zastupanje, a ne i da on mora imati položen pravosudni ispit.<sup>58</sup>

Rešenje problema je u odnosu ZBPP i ZPP. Naime, ZBPP je *lex generalis*<sup>59</sup> čiji je cilj uređenje besplatne pravne pomoći, dok je ZPP opšti zakon za parnični postupak, a to znači i za postulacionu sposobnost punomoćnika u tom postupku. Međutim, „specijalna“ odredba o postulacionoj sposobnosti predstavnika službe pravne pomoći nije sadržana u ZBPP, nego u ZPP. Njome je predviđen uslov pod kojim diplomirani pravnik iz službe pravne pomoći može da bude punomoćnik stranke: mora imati položen pravosudni ispit. Na kraju, toj odredbi i sam ZBPP daje prednost kroz čl. 9, st. 4. Ukoliko bi se predmetna odredba ZBPP redukovala samo na slučaj obaveznog advokatskog zastupanja, te se dozvolilo diplomiranim pravnicima bez položenog pravosudnog ispita da zastupaju parničnu stranku, postavljalo bi se novo pitanje – zbog čega se smanjuje nivo kompetencija lica koje treba da pruži pravnu pomoć stranci koja nije u prilici da sama prethodno plati advokata? Naime, u interesu stranke koja zahteva besplatnu pravnu pomoć jeste da je zastupa što stručnije lice. Predviđanjem da to lice ima položen pravosudni ispit se omogućava „da [stranka] ima kvalifikovanog punomoćnika, čime se upravo materijalizuju postulati prava na pravično suđenje i prava na pristup sudu kao njegovog bitnog elementa“ i to u onim slučajevima kada stranka nije uspela da ostvari pravo na besplatno zastupanje od strane advokata u skladu sa čl. 170 ZPP.<sup>60</sup>

---

57 M. S. Knežević, 2023, 425, 427 i dalje.

58 O teleološkoj redukciji vid. Franc Bidlinski, *Pravna metodologija, osnovi nauke o pravnim metodama*, prevela sa nemačkog Ivana Marković, Podgorica 2011, 83, 84.

59 G. Stanković, M. Dukić Mijatović, *op. cit.*, 414.

60 Ustavni sud, 18. 12. 2014 – IUz 347/14, deo IV, pasus 6 = Bilten Ustavnog suda 2012–2016, knjiga I, Beograd 2018, 631. Prema shvatanju Ustavnog suda, stranka je neograničeno slobodna da bira da li će biti zastupana od strane punomoćnika, ali ne i ko će je zastupati, jer to zavisi od zakonodavca. Takođe, Ustavni sud je bio mišljenja da zahtev da diplomirani pravnik službe pravne pomoći ima položen pravosudni ispit nije neustavan niti utiče na povredu

Iako nije krucijalno, treba imati u vidu da bi redukcija odredbe čl. 9, st. 4 ZBPP dovela do nejednakog tretmana stranaka koje zastupaju predstavnici sindikata ili njihovi zaposleni, jer bi se za te diplomirane pravnike i dalje zahtevao kvalitet više – položen pravosudni ispit. Naime, zbog čega strankama koje nisu u mogućnosti da same obezbede kvalifikovanog punomoćnika treba obezbediti onog sa nižim kvalifikacijama. To pitanje se posebno postavlja kod onih korisnika besplatne pravne pomoći kojima se ta pomoć pruža zbog njihovog posebnog svojstva. Naime, ne zahteva li upravo to svojstvo i kvalifikovanijeg punomoćnika?

Ukratko, čini se da bi teleološka redukcija u konkretnom slučaju prouzrokovala više štete nego koristi,<sup>61</sup> što dalje znači da diplomirani pravnici službe pravne pomoći bez položenog pravosudnog ispita ne mogu biti punomoćnici stranke u parničnom postupku.

#### b) Diplomirani pravnik udruženja

U domaćoj literaturi se može naići na različito shvatanje postulacione sposobnosti diplomiranog pravnika udruženja. Prema jednom stanovištu, „nema smetnje da se [...omoguću udruženju] i zastupanje u tzv. sudskoj sferi“, jer „procesna pravila parnične procedure ne predviđaju monopol advokata kao punomoćnika“.<sup>62</sup> No, isti autori zaključuju da se „zakonodavac [...] opredelio za model u kome monopol [... zastupanja ...] ostaje u nadležnosti advokature i državnih službi.“<sup>63</sup> Navedeno shvatanje ne samo da je kontradiktorno, nego je i neosnovano. Naime, prema ZPP udruženja, odnosno diplomirani pravnici (sa položenim pravosudnim ispitom) udruženja ne mogu da budu punomoćnici stranke u parničnom postupku. Prema tome, postoje smetnje da stranku zastupa udruženje. Međutim, o „monopolu advokata“ u

---

prava stranke čak ni onda kada u određenom mestu u službi pravne pomoći nema diplomiranog pravnika sa tom kvalifikacijom, Ustavni sud, 18. 12. 2014 – IUz 347/14, deo V, pasus 3 = Bilten Ustavnog suda 2012–2016, knjiga I, Beograd 2018, 633.

61 Da bi teleološka redukcija bila dopuštena potrebno je „sa posebnom pažnjom proveriti i obrazložiti svrhu zakona [... što se može postići] tako što će se dokazati da za ostale, sistemski povezane pravne propise bez redukcije ovog pravila ne bi ostala smisljena oblast za njihovu primenu.“, F. Bidlinski, *op. cit.*, 84.

62 D. Palačković, J. Čanović, *op. cit.*, 74.

63 *Ibid.*

zastupanju stranke teško može da se govori ukoliko se ima u vidu čl. 85, st. 2–4 ZPP.

Prema drugom shvatanju se pravi razlika između udruženja koja pružaju pomoć u zaštiti od diskriminacije i ostalih. U prvom slučaju, udruženja pružaju pomoć preko advokata koji su njihovi punomoćnici, dok u drugom slučaju, pomoć se pruža preko diplomiranih pravnika, „ali samo u okviru ovlašćenja“ koja su predviđena ZPP.<sup>64</sup> Međutim, autori ne objašnjavaju koju procesnu ulogu ima udruženje koje pruža besplatnu pravnu pomoć preko advokata koji je njihov punomoćnik, niti šta čini „okvir ovlašćenja“ predviđen ZPP.

Iako je zakonodavac nameravao da omogući udruženjima da zastupaju stranke u parnici preko diplomiranih pravnika u slučajevima postulacione sposobnosti stranke,<sup>65</sup> ta mogućnost ne postoji upravo zbog upućivanja na uređenje postulacione sposobnosti punomoćnika u ZPP (čl. 9, st. 4 ZBPP).

U konkretnom slučaju ni ne postavlja se mogućnost teleološke redukcije sporne odredbe ZBPP, jer diplomirani pravnik udruženja svakako nema postulacionu sposobnost prema ZPP, pa makar imao položen pravosudni ispit. Naime, u krug potencijalnih lica koja mogu biti punomoćnici stranke u parničnom postupku nisu predviđena udruženja, niti njihovi predstavnici (vid. čl. 85 ZPP). Zbog toga je bespredmetno raspravljati da li oni moraju imati položen pravosudni ispit.

### 3. BESPLATNI PUNOMOĆNIK

S obzirom na cilj rada – odgovoriti na pitanje da li je institut besplatnog zastupanja iz ZPP postao suvišan nakon stupanja na snagu ZBPP – u nastavku će biti prikazani uslovi za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć prema oba zakona (2.2), a potom će se sagledati mogućnost ostvarivanja prava na besplatno zastupanje u postupku po vanrednim pravnim lekovima (2.3). Kao što je već rečeno, posmatrano iz ugla ZPP, između besplatne pravne pomoći i besplatnog zastupanja stoji znak jednakosti. Zbog toga će se u daljem tekstu rada te sintagme koristiti kao sinonimi, iako to ne važi prema ZBPP. S druge

---

64 G. Stanković, M. Dukić Mijatović, *op. cit.*, 427, fn. 72 na 427, 428, fn. 74 na 428.

65 Obrazloženje Predloga ZBPP, 26.

strane, između pojmova punomoćnik i zastupnik ne postoji jednakost, odnosno zastupnik je širi pojam od punomoćnika. U parničnom postupku stranku koja je fizičko lice mogu da zastupaju zakonski zastupnik, privremeni zastupnik koji ima položaj zakonskog zastupnika (čl. 82, st. 1 ZPP) i punomoćnik. Za potrebe ovog rada relevantno je razlikovanje zakonskog zastupnika i punomoćnika. Zakonski zastupnik zastupa parnično nesposobnu stranku koja nema nikakvog uticaja na ovlašćenje za zastupanje.<sup>66</sup> Punomoćnik zastupa parnično sposobnu stranku na osnovu volje stranke.<sup>67</sup> U domaćoj pravnoj istoriji advokat koji pruža besplatnu pravnu pomoć je prvo bio punomoćnik stranke, a kasnije je postalo sporno da li je on zakonski zastupnik ili punomoćnik. Danas se čini da je nesporno da je zakonski zastupnik kojem je za disponiranje predmetom spora potrebna saglasnost stranke. Zbog toga, prvo će se razmotriti pitanje pravnog osnova za zastupanje od strane besplatnih punomoćnika (čl. 170, st. 1 ZPP, čl. 6, st. 4 ZBPP).

### 3.1. Pravni osnov za besplatno zastupanje stranke

Sušтина problema se ogleda u tome kakav položaj ima advokat koji treba da zastupa stranku. Naime, da li je on zakonski zastupnik, punomoćnik ili nešto između? Takođe, od kakvog je to značaja za obim parničnog punomoćja koje je dato advokatu? Posebno je pitanje da li advokat na kojeg je stranka upućena prema ZBPP i advokat kojeg je predsednik suda postavio prema ZPP imaju isti položaj. Radi preglednosti postavljena pitanja će biti razrađena u dva podnaslova: pravni položaj besplatnog punomoćnika prema ZPP (2.1.1) i pravni položaj punomoćnika prema ZBPP (2.2.2).

#### 3.1.1. Pravni položaj besplatnog punomoćnika prema ZPP

Besplatnog punomoćnika postavlja i razrešava predsednik suda (čl. 170, st. 4 ZPP). Načelno, tako je bilo od Grpp (§ 167) preko ZPP 57 (čl. 163, st. 4 i 5), ZPP 76 (čl. 174, st. 3 i 4), ZPP 04 (čl. 166, st. 2 i 3) pa do danas.<sup>68</sup> Razlika se ogleda u tome što se prema Grpp dodeljivao

66 M. Knežević, „O novom uređenju voljnog zastupanja u parničnom postupku“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 3/2011, 681–682.

67 R. Keča, M. S. Knežević, *op. cit.*, 123–126, 133.

68 Imajući u vidu kontinuitet u predviđanju besplatnog zastupanja stranke lošijeg imovnog stanja, netačno je da „[p]o dosadašnjim pozitivnim procesnim propisima nije bilo uređeno ustavno pravo građana na besplatnog zastupnika“, Zve-

advokat, prema ZPP 04 postavljao zastupnik, a dok se prema ostalim redakcijama ZPP postavlja(o) punomoćnik. Tokom vremena su se manje ili više menjala i shvatanja domaće doktrine.<sup>69</sup> Međutim, danas je

---

zdana Lutovac, „Novine u zakonu o parničnom postupku – novi ZPP“ *Bilten VKS*, 3/2011, 103. Baš naprotiv, bilo je uređeno i onda kada nije bilo ustavna kategorija. Takođe, netačno je da je važeći ZPP „uveo novu pravnu kategoriju – ‘besplatni punomoćnik’ koga postavlja sud, a ne stranka, kao punomoćnika *sui generis*“, G. Stanković, 2024, 82. O tome kako u domaćem sistemu nije obezbeđena „delotvorna i besplatna pravna pomoć“, a „data [je] postulaciona sposobnost strankama“, vid. Miloš V. Milošević, „Primena istražnog načela po novom Zakonu o parničnom postupku Republike Srbije“, *Bilten VSS*, 1/2007, 197. O nepostojanju sistema besplatne pravne pomoći i uticaja na stranku koja „nema advokata, a ne može da ga priušti prema svom imovnom stanju“ vid. Ljubica Milutinović, „Primena pravila o teretu dokazivanja“, *Bilten VSS* 3/2007, 322–323.

69 Prema Goršiću, koji se izjašnjavao za sistem prema Grpp, činovnik tužilaštva ili suda koji treba da zastupa stranku kojoj je priznato siromaško pravo je bio zakonski zastupnik (§ 165, tač. 4 Grpp), dok je advokatu za besplatno zastupanje stranke trebalo punomoćje, jer imenovanje od strane suda nije davalo legitimaciju za zastupanje F. Goršić, *op. cit.*, 439, 504. S druge strane, Culja je smatrao da nije potrebno punomoćje, ali da bez ovlašćenja stranke besplatni advokat nije mogao preduzeti dispozitivnu radnju, S. Culja, *op. cit.*, 473.

Međutim, Culja je za sistem besplatnog zastupanja prema ZPP 57 mislio da je punomoćje nužno. Vid.: Srećko Zuglia, *Građanski parnični postupak FNRJ*, Zagreb 1957, 311. Takođe, bilo je zastupljeno i shvatanje da postavljeni punomoćnik obavlja „građansku dužnost“ slično veštacima i svedocima, te da mu za preduzimanje dispozitivnih radnji treba punomoćje stranke, vid. Bo-rivoje Poznić, Mihailo Vražalić, Franjo Bačić, *Zakon o parničnom postupku sa komentarom*, Beograd 1957, 139, 140. Juhart je ukazivao na to da je u teoriji položaj postavljenog punomoćnika sporan, pri čemu je imao u vidu shvatanje zastupljeno u austrijskoj teoriji, prema kojem je položaj takvog punomoćnika javnopravne prirode, i shvatanje u nemačkoj teoriji, prema kojem je odnos postavljenog zastupnika i stranke privatnopravne prirode. Jože Juhart, *Civilno procesno pravo FLR Jugoslavije*, Ljubljana 1961, 249. Izjašnjavajući se za koncept prema ZPP 57,

Juhart je smatrao da takav punomoćnik ima položaj javnog organa, te da nije punomoćnik stranke, osim ako mu stranka ne da punomoćje, Jože Juhart, *Civilno procesno pravo*, Oris, Ljubljana 1967, 120.

Triva je smatrao da je reč o punomoćniku (ZPP 76), ali je isticao i da odnos stranke i besplatnog punomoćnika „nije sasvim jednak odnosu stranke i punomoćnika kojeg je stranka sama izabrala“, vid. S. Triva *et al*, 388. Poznić, izjašnjavajući se za koncept iz ZPP 76, izričito navodi da rešenje kojim se postavlja punomoćnik zamenjuje punomoćje, te da je osnov sudska odluka – rešenje o postavljenju, a ne volja stranke. Međutim, on takođe tvrdi da punomoćnik ne

vladajuće shvatanje da je besplatni punomoćnik zakonski zastupnik<sup>70</sup> sa specifičnim položajem.<sup>71</sup>

Sušтина vladajućeg shvatanja jeste da je besplatni punomoćnik zapravo zakonski zastupnik, jer stranka nema pravo izbora ličnosti advokata, a specifičan položaj ima zato što je predviđena shodna primena odredbi o punomoćnicima i na besplatnog punomoćnika, ako nije drugačije predviđeno u glavi zakona u kojoj je sistematizovan institut besplatnog punomoćnika (čl. 170, st. 5 ZPP).<sup>72</sup> Ono što se propušta napomenuti jeste da je shodna primena odredbi o punomoćnicima na besplatnog punomoćnika – advokata koji besplatno zastupa – prvi put predviđeno važećim ZPP. Iako stručna javnost ne ukazuje na tu novost<sup>73</sup>, mora se uzeti u obzir, jer nameće pitanje šta je bila namera redaktora ZPP. Takođe, u mnoštvu sličnih, ali ipak različitih mišljenja (vid. fn. 68–71), treba imati u vidu da se u literaturi ističe razlika između besplatnog zastupnika (ZPP 04) i „besplatnog punomoćnika, koga je poznavao raniji jugoslovenski procesni režim“, te da je u ranijem konceptu advokat „dobijao punomoćje od stranke“ nakon što sud odredi ličnost advokata.<sup>74</sup>

može da preuzima dispozitivne radnje bez posebnog ovlašćenja stranke. Borivoje Poznić, *Komentar Zakona o parničnom postupku prema tekstu Zakona iz 1976. godine sa docnijim izmenama i dopunama*, Beograd 2009, 374.

Takođe, da je reč o zakonskom zastupniku, a ne punomoćniku vid. Vida Petrović-Škero, „Položaj zastupnika u Zakonu o parničnom postupku“ *Bilten VSS* 1/2008, 97 i dalje. Međutim, treba imati u vidu da se Petrović-Škero izjašnjava za ZPP 04.

- 70 Rakić-Vodinelčić ostaje kod *Poznićevog* shvatanja o besplatnom punomoćniku kao mandataru suda, Borivoje Poznić, Vesna Rakić-Vodinelčić, *Građansko procesno pravo*, Beograd 2015, 525. S obzirom na to da se koristi terminom zastupnik, a ne zakonskim izrazom punomoćnik, čini se i da je Keča na istom shvatanju, Keča u R. Keča, M. S. Knežević, *op. cit.*, 131.
- 71 N. Petrušić, 2024, 147; A. Jakšić, 2021, 616. Stanković tvrdi da je pogrešno upotrebljen termin „punomoćnik“, jer je reč o zakonskom zastupniku, G. Stanković, V. Boranijašević, *op. cit.*, 316; G. Stanković, 2024, 82, 83. Međutim, ona smatra da je za preduzimanje dispozitivnih radnji besplatnom punomoćniku potrebno punomoćje, G. Stanković, V. Boranijašević, *op. cit.*, 182, pasus 2 i 4, te zbog toga pripada grupi koja uviđa specifičan položaj besplatnog punomoćnika kao zakonskog zastupnika.
- 72 Umesto svih, vid. N. Petrušić, 2024, 148.
- 73 Vesna Rakić-Vodinelčić, „Zakon o parničnom postupku Srbije 2011“, *Pravni zapisi* 2/2011, 532, 533; G. Stanković, 2024, 81–83.
- 74 Gordana Stanković, „Sprečavanje diskriminacije po osnovu imovnog stanja u parničnom postupku“, *Pravni sistemi i zaštita od diskriminacije*, Tematski

a) Moguća promena paradigme: besplatni punomoćnik  
je punomoćnik

Ako se uzmu u obzir shvatanja domaće doktrine o položaju lica koje besplatno zastupa stranku u parničnom postupku tokom poslednjih skoro sto godina, odnosno koliko i postoji institut besplatnog zastupanja u domaćem pravu, neminovan je zaključak da nije baš jasno kakav je položaj tog lica.

Čini se da je zakonodavac u poslednje dve verzije ZPP nastojao da to promeni. Naime, u ZPP 04 menja reč punomoćnik sa rečju zastupnik i predviđa da je moguće da stranku besplatno zastupa samo advokat za razliku od ranijih zakona prema kojim su to mogla biti i druga kvalifikovana lica (čl. 166, st. 2 ZPP 04, up. sa čl. 174, st. 3 ZPP 76; čl. 163, st. 3 ZPP 57; § 165, tač. 3 i 4 Grpp).

Redaktori važećeg ZPP su zadržali pravilo o besplatnom zastupanju stranke od strane advokata, ali su se vratili starom nazivu – punomoćnik (čl. 170, st. 2 i 4 ZPP). Uz to, uspostavili su vezu između besplatnog punomoćnika, koji se i dalje postavlja stranci (čl. 170, st. 4 ZPP), i punomoćnika predviđanjem shodne primene odredaba o punomoćnicima na sve ono što nije drugačije uređeno (čl. 170, st. 5 ZPP).<sup>75</sup> Imajući u vidu poslednje navedeno, teško da je upotreba reči „punomoćnik“ u sintagmi „besplatni punomoćnik“ stvar terminologije.<sup>76</sup> Naprotiv, pretpostavka je da je upotrebljen taj izraz zbog njegovog pojmovnog razlikovanja od zakonskog zastupnika, jer se htelo reći da je lice koje pruža besplatnu pravnu pomoć stranci zapravo njen punomoćnik, iako ga ona sama ne bira.<sup>77</sup> U suprotnom, koji je smisao učinjenih izmena?

---

zbornik Pravni fakultet Univerzitet u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici, ur. V. Boranijašević, Kosovska Mitrovica 2015, fn. 27 na 17. Međutim, Stanković u istom radu nekoliko strana kasnije navodi da je ZPP „uveo novu pravnu kategoriju – `besplatni punomoćnik`“, *Ibid.*, 21.

75 U obrazloženjima predloga nije objašnjeno zbog čega je došlo do navedenih izmena, Obrazloženje Predloga ZPP 04, 103 i Obrazloženje Predloga ZPP, 111.

76 G. Stanković, *op. cit.*, 82.

77 Na kraju, ne treba zanemariti da je zakonodavac izričit da privremeni zastupnik, koji se takođe bira iz redova advokata, ima položaj zakonskog zastupnika (čl. 83, st. 1 ZPP) i pravi jasnu razliku između njega i punomoćnika stranke (čl. 83, st. 2 ZPP).

## b) Ovlašćenja besplatnog punomoćnika

Ono što se, takođe, propušta u doktrini jeste analiza tvrdnje „besplatni punomoćnik je zakonski zastupnik stranke“. Naime, ta konstrukcija opstaje, jer se time želi reći da stranka ne bira ličnost advokata koji je zastupa, nego da ga određuje nadležni organ. Međutim, to znači i da zakonski zastupnik crpi ovlašćenje za zastupanje – preduzimanje svih ili pojedinih radnji – iz samog zakona ili odluke nadležnog organa. Pitanje je da li je to zaista tako, odnosno, koristeći se Goršičevim rečima, da li se pod imenovanjem nekog za nešto uvek podrazumeva i ovlašćenje tog nekog na nešto. Jednostavnije, da li je odluka predsednika suda o postavljanju određenog advokata za besplatnog punomoćnika ujedno i ovlašćenje za preduzimanje (svih) parničnih radnji?

U aktuelnoj literaturi se nailazi na kontradiktorne tvrdnje. Naime, besplatni punomoćnik je zakonski zastupnik, ali mu je za preuzimanje dispozitivnih radnji potrebno posebno punomoćje stranke, iako oni nisu u ugovornom odnosu, jer ga stranka nije ni ovlastila.<sup>78</sup> Ukoliko se zanemare nelogičnosti i usredsredi se na smisao, ideja je da pretpostavka o parničnom punomoćju advokata (čl. 89, st. 1 ZPP) ne važi u slučaju besplatnog punomoćnika. Argument za taj stav bi mogao da bude i da zakonski zastupnici u nekim slučajevima moraju da imaju posebno ovlašćenje za preduzimanje dispozitivnih parničnih radnji (čl. 78, st. 1, reč. 2 ZPP). Međutim, ta ograničenja potiču iz materijalnog prava<sup>79</sup> i njihova svrha je u zaštiti (delimično) poslovno nesposobnog lica, što se dalje reflektuje pribavljanjem posebnih ovlašćenja za preduzimanje dispozitivnih radnji u parničnom postupku.

Međutim, u slučaju besplatnog zastupanja stranka je parnično sposobna. Specifičnost njenog položaja u odnosu na stranku koja je u mogućnosti da sama snosi prethodne troškove advokata se ogleda u nemogućnosti da izabere ličnost advokata. Zbog toga, ključno pitanje je da li se uopšte može primeniti pravilo o obimu parničnog punomoćja advokata ako ga stranka nije ni izabrala. Naime, u slučaju voljnog

78 G. Stanković, V. Boranijašević, *op. cit.*, 182. Takođe, navodi se i da ima ovlašćenja zakonskog zastupnika, ali da ne može preneti svoje ovlašćenje za zastupanje, *Ibid.* Pretpostavka je da je Stanković napustila ranije shvatanje, prema kojem besplatnom punomoćniku nije potrebno punomoćje, štaviše, stranka ne može ni da suzi obim njegovih ovlašćenja, G. Stanković, 2015, 24.

79 Milivoje Marković, *Građansko procesno pravo, Parnični postupak – Cilj, objekt i subjekti parnice*, Beograd 1957, 240, 241.

zastupanja kada stranka slobodno bira punomoćnika, zakonsko razlikovanje sadržaja parničnog punomoćja (čl. 89 ZPP) između advokata i „neadvokata“ je uslovljeno svojstvom advokata.<sup>80</sup> U slučaju besplatnog zastupanja, iako je reč o advokatu, stranka ga nije izabrala, te je pitanje da li između njih postoji lični odnos kakav je karakterističan za punomoćnika i zastupanog.<sup>81</sup> Odgovor je potvrđan.

Prvo, odluka suda kojom se stranci priznaje pravo na besplatno zastupanje nije ništa drugo do potvrda da su ispunjeni uslovi iz čl. 170, st. 1 ZPP, zbog čega stranku može da zastupa advokat i da troškove tog angažovanja privremeno ne snosi ta stranka.

Drugo, predviđanjem da predsednik suda određuje ličnost advokata koji će zastupati stranku kojoj je priznato pravo na besplatno zastupanje ograničena je sloboda ugovaranja stranke – da slobodno izabere ličnost advokata<sup>82</sup> – ali ne i sloboda određivanja koje će radnje taj advokat preduzimati. Isto ograničenje važi i za advokata, koji ne može, osim u zakonom određenim slučajevima, da odbije da zastupa stranku ukoliko ga je postavio sud (čl. 18, st. 2 ZAdv).

Treće, zbog čega stoji i prethodno navedeno, predviđena je shodna primena odredbi o punomoćnicima na sve ono što nije drugačije uređeno (čl. 170, st. 5 ZPP). Kako ništa nije posebno propisano o obimu ovlašćenja koja ima besplatni punomoćnik shodno se primenjuju odredbe prema kojima: 1) obim punomoćja određuje stranka (čl. 88, st. 1 ZPP); 2) je određen obim parničnog punomoćja advokata u slučaju kada stranka ne odredi bliže ovlašćenja u punomoćju (čl. 89 ZPP); ili 3) dužnost suda da ukine parničnu radnju koju je preduzelo lice koje se pojavljuje kao punomoćnik ako nije ovlašćeno za njeno preduzimanje (čl. 91, st. 2 ZPP).<sup>83</sup>

Četvrto, činjenica je da je odredba o shodnoj primeni odredbi o punomoćnicima prvi put predviđena u važećoj redakciji ZPP, te je

---

80 *Ibid*, 243; N. Petrušić, 2024, 153.

81 Prema shvatanju vrhovne instance, „[o]vlašćenje za zastupanje parnične stranke predstavlja lični odnos davaoca punomoćja i punomoćnika“, VKS, 20. 9. 2023 – Rev 769/2021.

82 O ograničavanju slobode izbora stranke prilikom izbora punomoćnika zbog propisanih kvalifikacija vid. M. Knežević, 2011, 682.

83 Takođe, nije posebno uređeno ni da li besplatnog punomoćnika može da menja njegov pripravnik, ali i to je moguće jer je predviđena shodna primena odredbi o punomoćnicima, u konkretnom slučaju čl. 88, st. 3 ZPP. Za ostalo vid. čl. 85–93 ZPP.

pitanje šta je bila namera zakonodavca. Čini se osnovanim pretpostaviti da je nastojao da razreši dileme koje su se pojavile u doktrini.<sup>84</sup> No, i pored te izmene, prema vladajućem shvatanju besplatni punomoćnik je zakonski zastupnik, pri čemu se ističe i da mu je potrebno punomoćje za disponiranje predmetom spora. Međutim, ostaje nejasno zbog čega je u doktrini došlo do promene shvatanja o položaju advokata koji pruža besplatnu pomoć kada se ništa nije menjalo na zakonskom nivou, izuzev ZPP 04 koji je predvideo da je reč o zastupniku, ali ni tad nije napravljena paralela sa zakonskim zastupnikom. Uprkos tome, domaća doktrina je ukazivala na dileme u pogledu pravnog položaja tog zastupnika, ali tako što je upoređivala stavove zauzete u austrijskoj i nemačkoj doktrini<sup>85</sup>. S vremenom se napustilo prvobitno domaće shvatanje i vladajuće je postalo ono o besplatnom punomoćniku kao zakonskom zastupniku. Međutim, ono što se izgubilo iz vida jeste promena do koje je došlo u austrijskom pravu. Naime, izričito je predviđeno da imenovanom punomoćniku nije potrebno punomoćje osim za priznanje, odricanje i zaključenje poravnjanja (§ 64, st. 1, t. 3 öZPO).<sup>86</sup> Pre te izmene, u teoriji se smatralo da je imenovani advokat punomoćnik stranke.<sup>87 88</sup>

84 Vid. fn. 68–71.

85 J. Juhart, 1961, 249. Poznić ukazuje na različita shvatanja u domaćoj nauci, ali ukazuje i na to da je vladajuće shvatanje u austrijskoj nauci ono prema kojem se ne izdaje punomoćje postavljenom advokatu, B. Poznić, 2009, 374 i fn. 1677 na 374.

86 „[...] dieser bedarf keiner Prozessvollmacht, jedoch der Zustimmung der Partei zu einem Anerkenntnis, einem verzicht oder Schliessung eines Verleiches“, vid. Rudolf Germann, Fridrich Stigel, *Die Jurisdiktionsnorm und die Zivilprozessordnung samt den Einführungsgesetzen*, Wien 1940, 155; David Obenaus, *Vergleich zwischen der österreichischen Verfahrenshilfe und der Prozesskostenhilferichtlinie der EG – diplomarbeit*, Rechtswissenschaftliche Fakultät der Karl-Franzens-Universität Graz 2010, 37. Takođe, ističe se da to što je odnos između stranke i advokata isključivo javnopravne prirode ne utiče na odgovornost advokata i stepen pažnje s kojim mora da postupa, *Ibid.*

87 Georg Neumann, *Kommentar zu den Zivilprozess gesetzen. Bd. 1, Jurisdiktionsnorm samt Einführungsgesetz, Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung, Zivilprozessordnung*, Wien 1927, 589 i 592; Georg Najman, *Komentar Građanskog parničnog postupka, prva knjiga, Jurisdiktionsnorma i Građanski parnični postupak, prvi deo*, preveo Savo Gregović, Beograd 1935, 446.

88 U nemačkom pravu stranka koja traži pomoć u vezi sa prethodnim snošenjem troškova (*Prozesskostenhilfe*) može slobodno da izabere advokata (§ 121 st. 1, 2 dZPO). Međutim, ukoliko sama ne pronade advokata, sud će joj dodeliti

Imajući sve navedeno u vidu, a posebno predviđanje shodne primene odredbi o punomoćnicima (čl. 170, st. 5 ZPP), čini se da je besplatni punomoćnik ipak punomoćnik stranke, a kako se punomoćje daje u pisanom obliku koje punomoćnik treba da podnese prilikom preduzimanja prve radnje u postupku (čl. 90 i 91, st. 1 ZPP), za uredno zastupanje od strane besplatnog punomoćnika potrebno je i da punomoćje bude u spisima predmeta.

### 3.1.2. Pravni položaj punomoćnika prema ZBPP

Za razliku od besplatnog zastupnika kojeg postavlja predsednik suda u već pokrenutom parničnom postupku, organ uprave<sup>89</sup> koji odlučuje o zahtevu za odobravanje besplatne pravne pomoći ne postavlja nego upućuje korisnika na određenog pružaoca, odnosno na konkretnog advokata (čl. 33, st. 2 u vezi sa čl. 16, st. 1 i 3 i čl. 4, tač. 1, čl. 5, st. 1, tač. 2 i čl. 6, st. 1, tač. 2 Pravilnika o načinu upisa u Registar pružalaca besplatne pravne pomoći i vođenju registra). Pitanje koje se postavlja jeste da li to rešenje organa uprave predstavlja i ovlašćenje za zastupanje u parničnom postupku.

#### a) Shvatanja sudske prakse i doktrine

U sudskoj praksi, kao što je već rečeno, egzistiraju diametralno suprotna shvatanja: 1) da, rešenje organa uprave jeste ovlašćenje za zastupanje; i 2) ne, nije, i zbog toga je potrebno punomoćje. Doduše, zaključak o prvom se izvodi iz uvoda sudske odluke u kojoj se navodi da XY advokat zastupa stranku po rešenju gradske uprave XX.<sup>90</sup> Međutim, u slučaju u kojem je zauzeto drugo shvatanje, sud je odbacio tužbu, jer je podneta od strane neovlašćenog lica. Prema shvatanju suda, rešenje organa uprave o odobravanju besplatne pravne pomoći sa upućivanjem na određenog advokata nije ovlašćenje za zastupanje u konkretnoj

---

advokata (§ 121 st. 5 u vezi sa § 78b dZPO). No, smatra se da odluka o imenovanju advokata ne predstavlja ovlašćenje za zastupanje, Stefan Smid i Sabine Hartmann in Bernanrd Wiczorek, Rolf A. Schütze, *Zivilprozessordnung und Nebengesetze, Großkommentar*, 5. neu bearbeitete Auflage, Berlin/Boston 2022, 1021. Naime, iako tako određen advokat prema § 48 st. 1, tač. 2 BRAO mora da zastupa stranku, to i dalje ne zamenjuje ovlašćenje za zastupanje, *Ibid.* 686.

89 O kritici rešenja da o zahtevu odlučuje inokosni organ uprave, jer to „može voditi arbitrarnosti“, vid. D. Palačković, J. Čanović, *op. cit.*, 76.

90 Osnovni sud u Novom Sadu, 9. 7. 2024 – P2 111/24, neobj.

parnici, jer to ne proizlazi ni iz ZBPP ni iz dispozitiva rešenja o odobravanju besplatne pravne pomoći, kao ni iz njegovog obrazloženja. Naime, sud je bio shvatanja da je u isključivoj dispoziciji stranke hoće li ovlastiti advokata na kojeg je upućena da je zastupa u „odgovarajućem“ sudskom postupku.<sup>91</sup>

Shvatanja doktrine su, takođe, različita. Prema jednom shvatanju, advokat koji je određen rešenjem o odobravanju besplatne pravne pomoći jeste punomoćnik stranke.<sup>92</sup> Ističe se i da je u ZBPP regulisano samo voljno zastupanje, jer je pravo na besplatnog zakonskog zastupnika regulisano ZPP.<sup>93</sup> Suprotno, prema drugom shvatanju, smatra se da se korisnik (parnična stranka) i pružalac (određeni advokat) „ne nalaze u ugovornom odnosu“, jer stranka ne može opozvati punomoćje.<sup>94 95</sup>

#### b) Sopstveno shvatanje: volja stranke kao osnov za zastupanje

S obzirom na to da se korisnik upućuje na pružaoca (čl. 33, st. 2 ZBPP), a ne da mu se npr. postavlja<sup>96</sup> pružalac koji će ga zastupati, ne može se tvrditi da je to rešenje ovlašćenje za zastupanje.<sup>97</sup> No, upitno

91 Viši sud u Novom Sadu, 27. 10. 2023 – P 726/13, neobj.

92 G. Stanković, V. Boranijašević, *op. cit.*, 202.

93 G. Stanković, M. Dukić Mijatović, *op. cit.*, fn. 46 na 420–421.

94 D. Palačković, J. Čanović, *op. cit.*, 77. One dalje navode da stranci, tj. korisniku mora biti omogućeno da zahteva, primera radi, zamenu advokata i ukazuju na odredbe hrvatskog ZBPP, *Ibid.* Takve odredbe niti slične nema u domaćem ZBPP. Jedino što se predviđa jesu slučajevi kada pružalac usluge može da uskratiti besplatnu pravnu pomoć korisniku (čl. 21 ZBPP).

95 U vezi sa tim se postavlja još jedno pitanje – šta znači da stranka ne može opozvati punomoćje? Pre svega, punomoćje predstavlja ovlašćenje voljnog zastupnika da preduzima određene radnje u ime vlastodavca. U slučaju besplatnog zastupanja prema ZBPP nije predviđeno ništa o pravima stranke prema imenovanom advokatu. Odnosno, postoji pravna praznina. S druge strane, prema ZPP je izričito predviđeno da stranka može da traži razrešenje imenovanog advokata (čl. 170, st. 7). To znači da ne može samostalno da promeni advokata koji je zastupa, ali ne i da ne može da opozove radnju koju je on preduzeo (čl. 87, st. 1 ZPP). Tim pre, može da opozove ovlašćenje za preduzimanje te radnje.

96 Čak i kad se postavlja besplatni punomoćnik upitno je da li je odluka o postavljanju i ovlašćenje za zastupanje, vid. 2.1.1. Pravni položaj besplatnog punomoćnika prema ZPP.

97 Ukoliko se koristi samo jezički metod, teško da „opštejezičko iskustvo“ govori da je *uputiti* nekog na nekog isto što i reći da je neko nekom zastupnik, F. Bidlinski, *op. cit.*, 24. Na kraju, *uputiti* znači *poslati, preporučiti, obavestiti*,

je da li se, zbog prethodno navedenog, može tvrditi da je osnov za zastupanje volja stranke, jer dispozitiv rešenja sadrži i „opis problema zbog kojeg je odobrena besplatna pravna pomoć“ (čl. 33, st. 3 ZBPP). Drugačije rečeno, u izreci treba da se navede opis koji je sam tražilac naveo u zahtevu (čl. 28, st. 1, tač. 2 ZBPP). Pitanje je o kakvom je problemu reč: 1) pravnom (zbog kojeg namerava da npr. podnese tužbu) ili 2) imovinskom (zbog kojeg zahteva besplatnu pravnu pomoć) ili 3) i jednom i drugom.<sup>98</sup> S obzirom na uslove za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć<sup>99</sup>, potrebno je opisati i pravnu stvar oko koje je potrebna pomoć, kao i materijalnu situaciju stranke. Međutim, to i dalje ne znači da je advokat ovlašćen da zastupa stranku u konkretnoj pravnoj stvari. Prema jednom primeru iz prakse, dispozitiv rešenja o odobravanju besplatne pravne pomoći glasi:

„Odobrava se AA besplatna pravna pomoć u oblasti stvarnog prava.

Upućuje se AA na advokata BB.“<sup>100</sup>

Takvo rešenje se ne može smatrati ovlašćenjem za zastupanje. Naime, rešenje kojim se postavlja zastupnik sadrži i podatke o predmetu u kojem treba da zastupa,<sup>101</sup> što znači da mora biti ako ne određeno, onda bar određivo u pogledu čega je konkretni advokat ovlašćen da zastupa stranku.

Na kraju, ne bi se moglo ni samo na osnovu čl. 6, st. 4 ZBPP – zastupanje je svaka pravna radnja koju na osnovu ovlašćenja za zastupanje punomoćnik preduzima – tvrditi da je konkretni pružalac punomoćnik, jer se i u čl. 170 ZPP govori o punomoćniku, a ipak je

---

*upoznati*, dok npr. *postaviti* može da znači i zaposliti u neku službu ili dovesti u stanje da služi svojoj svrsi, Milica Vujanić *et al.*, Rečnik Matice srpske, Novi Sad 2011, 1377, 967.

98 Primera radi, u nemačkom pravu je predviđeno da stranka u zahtevu treba da opiše i sporni odnos (*Streitverhältnis*), § 117 st. 1 dZPO, jer to treba da omogući sudu da proceni ispunjenost jednog od uslova – da stranka ima šanse za uspeh (*hinreichende Aussicht auf Erfolg*), § 114 (1) dZPO. S. Smid i S. Hartmann in B. Wieczorek, R. A. Schütze, *op. cit.*, 988.

99 Vid. 2.2.2. Prema ZBPP: pozitivno i negativno određeni uslovi.

100 Primer je zapravo anonimizovano Rešenje Gradske uprave za opšte poslove Grada Novog Sada, lična arhiva.

101 Osnovni sud u Novom Sadu, 27. 2. 2019 – P 6045/2018, neobj; doduše, reč je o rešenju kojim se postavlja privremeni zastupnik.

prema vladajućem shvatanju reč o zakonskom zastupniku. No, ukoliko se prihvati učenje o relativnosti pojmova,<sup>102</sup> onda bi se trebalo vratiti svrsi instituta.

U rezultatu, čini se da je namera zakonodavca bila da upućivanjem zapravo „kaže“ korisniku ko može da mu pruži pravnu pomoć besplatno, a da je osnov za zastupanje volja stranke, odnosno da stranka mora „izdati“ punomoćje konkretnom advokatu.

### 3.2. Uslovi za ostvarivanje prava na besplatno zastupanje

Cilj ovog naslova je da se sistematizuju uslovi za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć prema ZBPP (2.1.2) kako bi se na samom kraju mogao izvesti zaključak o besplatnom zastupanju u postupcima po vanrednim pravnim lekovima (2.3). Iz istog razloga sledi i razmatranje uslova pod kojim se ostvaruje pravo na besplatno zastupanje prema ZPP.

#### 3.2.1. Prema ZPP: tri uslova

Pravo na besplatno zastupanje se može priznati stranci u toku čitavog postupka pod uslovom da je: 1. stranka potpuno oslobođena od prethodnog plaćanja troškova; i 2. a) da je to nužno za zaštitu prava stranke, odnosno b) da je predviđeno drugim zakonom (čl. 170, st. 1 ZPP).

##### a) Potpuno oslobođenje od prethodnog plaćanja troškova postupka

O potpunom oslobađanju od prethodnog snošenja troškova postupka je već bilo reči. Ovde će se samo razmotriti šta to znači kao uslov za ostvarivanje prava na besplatno zastupanje.

Pre svega, besplatno može biti zastupana samo stranka koja je fizičko lice, jer samo takva stranka može biti potpuno oslobođena od plaćanja troškova.<sup>103</sup>

Imajući u vidu redakciju odredbe čl. 170, st. 1 ZPP: *sud će u toku čitavog postupka da prizna stranci pravo na besplatnu pravnu pomoć*

102 M. S. Knežević, „Uticaj prestanka svojstva preduzetnika na stvarnu nadležnost u parničnom postupku: ka novom shvatanju pojma „spor između preduzetnika i privrednog subjekta“ – povodom stava GO VKS od 23.3.2012 (Bilten VKS 1/2012, 119)“, *Harmonius* 2019, 223 i dalje.

103 Vid. A. Titular prava: fizičko ili i pravno lice.

*kad* je stranka potpuno oslobođena od plaćanja troškova postupka, čini se da je ključno tumačenje reči „kad“. Naime, reč „kad“ kao veznik može da ima i vremensko i uslovno značenje.<sup>104</sup> Ako bi se prihvatilo da je u konkretnom slučaju upotrebljena u svom vremenskom značenju, onda bi to značilo da stranka koja u konkretnom slučaju nije oslobođena od plaćanja troškova, ne bi mogla biti ni besplatno zastupana iako su se promenile njene imovinske prilike. Odnosno, morala bi prvo biti oslobođena od plaćanja troškova da bi se uopšte razmatralo da li je besplatno zastupanje nužno za zaštitu njenih prava.

Suprotno, ako se prihvati uslovno značenje veznika „kad“, besplatno zastupanje bi se priznavalo *ako* je stranka potpuno oslobođena od plaćanja troškova, što može da se shvata i *ako bi* stranka bila oslobođena od tih troškova u vreme kada zahteva besplatno zastupanje. Naime, akcenat nije na tome da ona jeste oslobođena, nego da u datom trenutku ispunjava uslove za to.

U teoriji se nailazi na shvatanje o supsidijarnosti besplatnog zastupanja, zbog njegove vezanosti za potpuno oslobađanje od plaćanja troškova.<sup>105</sup> Međutim, imajući u vidu svrhu instituta, to su dva odvojena, samostalna prava stranke, a povezana su jer su predviđena ista merila za ocenu opšteg imovnog stanja stranke. Suprotno shvatanje – konkretna stranka mora biti potpuno oslobođena od troškova<sup>106</sup> – vodi zaključku o nemogućnosti ostvarivanja prava na besplatno zastupanje u slučajevima obaveznog advokatskog zastupanja iako je došlo do promene imovinskih prilika.<sup>107</sup>

#### b) Nužno za zaštitu prava stranke

Pored lošeg imovnog stanja stranke, za ostvarivanje prava na besplatno zastupanje se zahteva i da je advokatsko zastupanje nužno za zaštitu prava stranke.<sup>108</sup> Pitanje je kada je taj pravni standard ispunjen.

104 M. Vujanić *et al.*, *op. cit.*, 499.

105 K. Golubović, *op. cit.*, 211, 212.

106 G. Stanković, V. Boranijašević, *op. cit.*, 181, 315, 316; N. Petrušić, 2024, 147.

107 Vid. 2.3. 1. Potpuno oslobađanje od troškova postupka.

108 U postupku pred ESLJP podnosilac predstavke može ostvariti pravo na besplatno zastupanje, a uslovi su da je to neophodno za pravilno vođenje postupka (*necessary for the proper conduct of the case before the Chamber*) i da podnosilac nema dovoljno sredstava da podmiri sve ili deo troškova (*the applicant has insufficient means to meet all or part of the costs entailed*), Rule 106, Rules of Court. Prvi uslov se smatra ispunjenim kad je očigledno da podnosi-

U literaturi se nailazi na shvatanja da to zavisi od složenosti predmeta, neukosti, odnosno obrazovanje stranke<sup>109</sup>, a prema sudskoj praksi taj uslov nije ispunjen ukoliko stranka zloupotrebljava procesna ovlašćenja, odnosno kada postupa suprotno čl. 9 ZPP.<sup>110</sup>

Pitanje je da li se pravni standard – nužno za zaštitu prava stranke – može bliže odrediti, a da nije primerično. Naime, u hipotetičkom slučaju, zahtev je podnela stranka koja je neuka, pravna pitanja su složena, a druga stranka je zastupana od strane advokata zbog čega su one u nejednakom položaju. Da li je ispunjen uslov nužnosti ukoliko se na pripremnom ročištu ispostavi da je tužba neblagovremena ili da nema spornih činjenica između stranaka? Naravno, zavisi od konkretnog slučaja, a pre svega od toga šta se podrazumeva pod „neukom strankom“. No, to nije ključno za određivanje predviđenog pravnog standarda. Naime, suštinsko pitanje je šta sve sud treba da uzme u obzir prilikom procene ispunjenosti tog uslova. Ako su stranke saglasne da su se dogovorile da će A prodati B tri tone kruške iz njegovog voćnjaka za X cenu, te da je A predao kruške, ali da je B platio samo deo cene, zbog čega ga A tuži, da li je nužno da B bude zastupan od strane advokata? Odgovor zavisi od toga kako se B drži u parnici.

Uslov nužnosti je ispunjen ukoliko se radi o stranci koja nije vešta/vična da raspravlja sa protivnom strankom, te da se radi o stranci „koja se iz neznanja ne koristi pravima koja joj pripadaju“ prema ZPP (čl. 85, st. 10 ZPP). Naime, predviđeno je da će sud poučiti stranku koja nema punomoćnika da ga može angažovati pod uslovom iz čl. 85, st. 10 ZPP. Međutim, ako takva stranka nije u mogućnosti da sama snosi troškove, onda joj treba priznati pravo na besplatno zastupanje.

Posebno pitanje jeste da li je u svakom slučaju obaveznog advokatskog zastupanja ispunjen uslov nužnosti. U teoriji se ukazuje da u tim postupcima treba priznati stranci pravo na besplatno zastupanje

---

lac nema pravno obrazovanje (*no legal training*) ili kad iz podnesaka proizlazi da ne može da se brani (*unable to defend*), Leo Zwaak, „The Procedure before the European Court of Human Rights“, *Theory and Practice of the European Convention of Human Rights* (ed. P. van Dijk et al.), Larcier Intersentia 2006, 102; up. Zoran Radivojević, Nebojša Raičević, „Naknada troškova postupka kao oblik pravičnog zadovoljenja u praksi Evropskog suda za ljudska prava“, *ZboNiš* 85/2019, fn. 16 na 78.

109 B. Poznić, *op. cit.*, 373; N. Petrušić, 2024, 147; A. Jakšić, *op. cit.*, 615.

110 Apelacioni sud u Beogradu, 19. 5. 2021 – Gž 1767/2021, dostupno u Bazi sudske prakse Ministarstva pravde.

ukoliko joj njeno imovno stanje ne dozvoljava da sama snosi troškove advokata,<sup>111</sup> bez razmatranja daljih pojedinosti. Primera radi, da li treba smatrati taj uslov ispunjenim ako je očigledno da je vanredni pravni lek neblagovremen u trenutku zahtevanja besplatnog zastupanja.<sup>112</sup>

c) Besplatno zastupanje je predviđeno drugim zakonom

Ukoliko advokatsko zastupanje nije nužno, postoji mogućnost da ono ipak bude odobreno ako je to predviđeno drugim zakonom. Sudeći prema Obrazloženju Predloga ZPP, nameravano je da se takvom redakcijom odredbe „stvore mogućnosti da se pitanja besplatne pravne pomoći uredi posebnim zakonom na jedinstveni način za sve sudske postupke“.<sup>113</sup> U teoriji se ističe da ne postoji potreba za postavljanjem besplatnog zastupnika prema ZPP, ukoliko je stranci odobrena besplatna pravna pomoć prema ZBPP.<sup>114</sup>

Međutim, pitanje je šta ukoliko nije ostvareno pravo na besplatno zastupanje prema ZBPP, ali nije ni nužno za zaštitu prava stranke da joj se dodeli besplatni punomoćnik. Primera radi, zahtev podnese stranka koja je potpuno oslobođena od troškova postupka, a pritom nije reč o postupku za naknadu štete zbog povrede časti i ugleda, vrednost predmeta spora je znatno veća u odnosu na potencijalne troškove postupka, i nije očigledno da stranka neće uspeti u sporu i da nije reč o zloupotrebi prava. U toj hipotetičkoj situaciji, ispunjen je uslov imovnog stanja prema ZPP, zastupanje nije nužno, ali su ispunjeni uslovi predviđeni u ZBPP.<sup>115</sup>

Takav način rezonovanja se, doduše skriveno, primenjuje u sudskoj praksi. Gore je naveden stav Apelacionog suda u Beogradu prema kojem nije bilo nužno da stranku zastupa advokat, jer je stranka zloupotrebljavala procesna ovlašćenja. U konkretnom slučaju, stranka je pokrenula više postupaka protiv istog tuženog zasnivajući tužbe na „istovrsnim činjeničnim zaključcima“, koje su pri tom „očigledno neosnovane“ usled čega je „onemoguć[ila] rad suda“.<sup>116</sup> Iz toga sledi da

---

111 N. Petrušić, 2024, 147; G. Stanković, V. Boranijašević, *op. cit.*, 181; N. Bodioga, *op. cit.*, 446.

112 Vid. 2.3.2. Obavezno zastupanje ne znači automatski da je nužno za zaštitu prava stranke.

113 Obrazloženje Predloga ZPP, 111. ZPP 04 i ZPP 76 nisu predviđali taj uslov.

114 N. Petrušić (2024), *op. cit.*, 147.

115 Vid. naslov ispod.

116 Apelacioni sud u Beogradu, 19. 5. 2021 – Gž 1767/2021, dostupno u Bazi sudske prakse Ministarstva pravde.

je sud prvo izveo zaključak da stranka postupa nesavesno, a onda je odlučio da sankcioniše zloupotrebu procesnih ovlašćenja odbijanjem zahteva za besplatno advokatsko zastupanje, jer to nije nužno za zaštitu prava stranke. Međutim, moguće je da je stranka pokrenula više postupaka, jer nije znala da to uopšte može da bude jedan postupak. No, čak i da je znala, sud može da odredi npr. spajanje parnica (čl. 328, st. 1 ZPP) i tako spreči zloupotrebu prava.

Posebno pitanje je da li u navedenom primeru iz sudske prakse zloupotrebljeno pravo na tužbu ili pokušana zloupotreba prava na besplatno zastupanje i da li uopšte postoji razlika između te dve opcije. Imajući u vidu redakciju odredbe čl. 7, tač. 7 ZBPP, odgovor je potvrđan. Praktična razlika bi se eventualno ogledala na polju sankcije ili sprečavanja zloupotrebe. Primera radi, ukoliko je pokrenuto više postupaka umesto jednog kako bi se ostvario veći iznos naknade troškova, onda je rešenje u spajanju parnica. S druge strane, ukoliko se podnosi zahtev za besplatno zastupanje npr. kako bi se izdejstvovao prekid roka (čl. 170, st. 3 u vezi sa čl. 224 ZPP), onda bi sud u obrazloženju trebalo da detaljno objasni zašto smatra da je u konkretnom slučaju došlo do zloupotrebe i da odbije zahtev, ali ne zbog neispunjenosti uslova nužnosti za zaštitu prava, nego zbog čl. 9, st. 2 ZPP.

Sušтина je da treba razlikovati nesavesno postupanje, odnosno zloupotrebu procesnih ovlašćenja (čl. 9 ZPP) od nužnosti zastupanja (čl. 170 ZPP). Uz to, podnošenje očigledno neosnovane tužbe nije samo po sebi nesavesno niti je zloupotreba, a određivanjem jednog pravnog standarda drugim ništa se zapravo ne kaže ili se kaže pogrešno: nesavesno postupanje = podnošenje očigledno neosnovanih tužbi = zloupotreba procesnih ovlašćenja = nije nužno zastupanje od strane advokata.<sup>117</sup>

### 3.2.2. Prema ZBPP: pozitivno i negativno određeni uslovi

Uslovi za ostvarivanje prava na besplatno zastupanje prema ZBPP su isti kao i za bilo koji drugi oblik besplatne pravne pomoći. Mogu se razvrstati u dve grupe: pozitivno i negativno određene, u zavisnosti od toga da li moraju ili ne smeju biti ispunjeni. U prvoj grupi su uslovi koji se odnose na svojstvo korisnika i njegovo imovno stanje (čl. 4 ZBPP), dok su u drugoj grupi uslovi vezani za vrstu postupka (čl. 7,

<sup>117</sup> O tome da postoji razlika između neosnovane upotrebe pravnog sredstva i zloupotrebe vid. G. Stanković, M. Dukić Mijatović, *op. cit.*, 421.

st. 1–3 ZBPP), vrednost predmeta spora (čl. 7, st. 5 ZBPP), mogućnost uspeha u sporu (čl. 7, st. 6 ZBPP), kao i da nije reč o zloupotrebi prava (čl. 7, st. 7 ZBPP).<sup>118</sup>

U ZBPP je određeno personalno polje primene odredbi o besplatnoj pravnoj pomoći. Naime, pravo na besplatnu pravnu pomoć prema ZBPP mogu da ostvare građani (čl. 1, st. 2 ZBPP) koji su domaći državljani, apatridi, kao i strani državljani sa stalnim nastanjenjem u Srbiji (čl. 4, st. 1 ZBPP). Takođe, to mogu biti i druga lica koja imaju to pravo prema drugom zakonu ili potvrđenom međunarodnom ugovoru (čl. 4, st. 1 ZBPP), odnosno to mogu biti i stranci koji nemaju stalno nastanjenje u Srbiji.<sup>119 120</sup>

#### a) Imovno stanje stranke

Uspeh tražioca besplatne pravne pomoći sa zahtevom za njeno pružanje zavisi od njegovog imovnog stanja, samo što za razliku od ZPP nije iskorišćen pravni standard, nego se nastojalo da ono bude određivo. Naime, redaktori zakona su se opredelili da pravo na besplatnu pravnu pomoć može ostvariti ono lice koje već ispunjava uslove da bude korisnik prava na novčanu socijalnu pomoć ili prava na dečiji dodatak (čl. 4, st.1, tač. 1 ZBPP)<sup>121</sup> ili koje bi to moglo da bude ukoliko

---

118 O podeli na subjektivne i objektivne uslove vid. S. Stanković, *op. cit.*, 258.

119 O kritici zakonodavčevog izbora „stranac sa stalnim nastanjenjem“, umesto „stranac sa uobičajenim boravištem“, vid. S. Marjanović, M. Jovanović Zattila, *op. cit.*, 199 i dalje. Takođe, o međunarodnim ugovorima relevantnim za predmetnu materiju vid. *Ibid*, 186 i dalje.

120 Međutim, postoje i shvatanja prema kojim pomenuto predstavlja i jedan od opštih uslova za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, vid. N. Petrušić (2017), *op. cit.*, 56.

121 Pravo na besplatnu pravnu pomoć može ostvariti i ono lice čiji član porodice ili član zajedničkog domaćinstva ispunjava uslove da bude korisnik prava na novčanu socijalnu pomoć ili prava na dečiji dodatak (čl. 4, st. 1, tač. 1 ZBPP). Predviđeno je i da se članom porodice ne smatra lice protiv koga se pokreće postupak za zaštitu od nasilja u porodici ili drugi postupak zaštite, te da imovina tog lica ne utiče na pravo tražioca na besplatnu pravnu pomoć (čl. 4, st. 2 ZBPP, a slične odredbe su sadržane i u Zakonu o socijalnoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, br. 24/11, 117/22 – US, i Zakonu o finansijskoj podršci porodici sa decom, *Sl. glasnik RS*, br. 113/17, 50/18, 46/21 – US, 51/21 – US, 53/21 – US, 66/21, 130/21, 43/23 – US, 62/23, 11/24 – US). Iz takve formulacije sledi i zaključak da se u drugim slučajevima ispunjenost uslova ceni i prema imovini članova porodice tražioca, odnosno članova zajedničkog domaćinstva. Zapravo, ZBPP

bi u konkretnom slučaju iz sopstvenih prihoda platilo pravnu pomoć (čl. 4, st. 1, tač. 2 ZBPP). Znači, kao prethodno pitanje se prilikom odlučivanja o zahtevu za besplatnu pravnu pomoć postavlja mogućnost ostvarivanja prava na dečiji dodatak ili novčanu socijalnu pomoć.<sup>122</sup> U rezultatu, reč je o imovinskom kriterijumu koji je postavljen na nešto određeniji način u odnosu na onaj iz čl. 170 ZPP.<sup>123</sup>

#### b) Posebno lično svojstvo korisnika besplatne pravne pomoći

Nezavisno od materijalnog stanja stranke, moguće je ostvariti besplatnu pravnu pomoć ukoliko stranka ima neko od svojstava predviđenih čl. 4, st. 3 ZBPP. To su: 1) dete o čijem se pravu, obavezi ili interesu zasnovanom na zakonu odlučuje; 2) lice koje ostvaruje pravnu zaštitu od nasilja u porodici; 3) izbeglica, lice pod supsidijarnom zaštitom ili interno raseljeno lice; 4) osoba sa invaliditetom; 5) deca i mladi do navršene 26 godine kojima je prestala usluga socijalnog smeštaja; kao i 6) odrasla i stara lica koja su bez sopstvenog pristanka smeštena u ustanovu socijalne zaštite.

U teoriji se ističe da postoje dve podgrupe u okviru predviđene liste građana koji mogu ostvariti pravo na besplatno zastupanje bez obzira na njihovo imovno stanje. Kriterijum podela je „dovoljnost“ samog ličnog svojstva ili je predviđen i dodatni uslov koji se odnosi na vrstu pravne zaštite koja se traži. Tako su u prvoj grupi osobe sa invaliditetom, izbeglice, lica pod supsidijarnom zaštitom ili interno raseljena lica, deca zaštićena uslugom smeštaja u sistemu socijalne zaštite, kao i deca i mladi kojima je prestala ta usluga do navršene 26 godine. Ostala lica su u drugoj grupi.<sup>124</sup>

---

je preuzeo pristup zastupljen u Zakonu o finansijskoj podršci porodici sa decom (čl. 7 i 8) i Zakonu o socijalnoj zaštiti (čl. 41, 81 i 82).

122 Prilikom davanja odgovora na to pitanje, treba se ispitati i da li postoji neki međunarodni ugovor ili drugi zakon prema kojem bi i stranac odnosno apatrid imao pravo na te pomoći (čl. 26, st. 1 i 6 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom i čl. 6, st. 2 Zakona o socijalnoj zaštiti).

123 O kritici vezivanja prava na besplatno zastupanje za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć i prava na dečiji dodatak vid. M. Radojević, *op. cit.*, 255. Drugi su mišljenja da „imovinski cenzus mora biti egzaktno, odnosno ne sme se dopustiti arbitrerno tumačenje“, D. Palačković, J. Čanović, *op. cit.*, 74.

124 N. Petrušić, 2017, 60 i dalje. O kritici tako uspostavljene liste, vid. *Ibid.*, 59 i dalje.

### c) Vrsta postupka

Predviđeno je da besplatna pravna pomoć nije dozvoljena u privrednim sporovima i postupku za naknadu štete za povredu časti i ugleda (čl. 7, st. 1, tač. 1 i 3 ZBPP).

U teoriji se kritikuje ograničavanje prava na besplatnu pravnu pomoć s obzirom na vrstu postupka. Tačnije, ne kritikuje se sam kriterijum nego se ukazuje na primere u kojima bi ipak trebalo omogućiti besplatno zastupanje. Tako se navodi da se u postupku pred privrednim sudovima može pojaviti kao stranka i radnik koji vodi radni spor protiv poslodavca koji je u stečaju.<sup>125</sup>

Ovde treba imati u vidu da u čl. 7, tač. 1 ZBPP nije predviđeno „u postupcima pred privrednim sudovima“, nego u „privrednim sporovima“. Iako je prema čl. 480 ZPP privredni spor svaki spor koji se vodi pred privrednim sudom, pitanje je da li isto značenje ima i sintagma čl. 7, tač. 1 ZBPP. No, kako to prevazilazi granice ovog rada, to pitanje se neće dalje razmatrati.

U vezi sa postupkom za naknadu štete zbog povrede časti i ugleda, treba primetiti da nije isključena mogućnost besplatnog zastupanja u postupku za deklaratornu pravnu zaštitu. Drugačije, stranka koja (bi) ostvaruje(/ila) pravo na novčanu socijalnu pomoć ili dečiji dodatak, ili stranka određenog svojstva može da bude besplatno zastupana u postupku za utvrđenje povrede prava ličnosti ili dostojanstva.<sup>126</sup>

### d) Vrednost predmeta spora

Nije osnovan zahtev za besplatnu pravnu pomoć ukoliko je vrednost spora u očiglednoj i značajnoj nesrazmeri sa troškovima postupka (čl. 7, st. 1, tač. 5 ZBPP). Pitanje je koliko je ovaj razlog opravdan sa aspekta jednakog omogućavanja pristupa sudu strankama različitog imovnog stanja. Primera radi, sud nije odbio pružanje pravne zaštite u postupku u kojem je vrednost predmeta spora 84,91 dinara,<sup>127</sup> kao ni u slučajevima kada je vrednost predmeta spora bila 6,54 dinara.<sup>128</sup> Pitanje je šta je kriterijum razlikovanja zbog čega se strankama koje

---

125 G. Stanković, M. Dukić Mijatović, *op. cit.*, 422.

126 O kritici čl. 4, tač. 3 ZBPP, vid. *Ibid*, 423.

127 Predmet je u toku pred Osnovnim sudom u Novom Sadu zbog čega nije naveden poslovni broj.

128 Apelacioni sud u Novom Sadu, 7. 6. 2023 – Gž1 64/23, neobj.

imaju mogućnost da same snose troškove postupka dopušta traženje sudske zaštite i kad je očigledna nesrazmera između vrednosti predmeta spora i ukupnih troškova postupka, dok onima koje nisu u mogućnosti da same prethodno snose troškove to pravo treba uskratiti.

Ovo ne znači da je kriterijum za dozvoljavanje besplatne pravne pomoći loš, nego da je razlog više da se razmisli o problemu rešavanja masovnih tužbi kad je očigledna nesrazmera između vrednosti predmeta i troškova, a kojima su sudovi „zatrpani“.

#### e) Mogućnost uspeha u sporu

Besplatna pravna pomoć neće biti dodeljena ni ukoliko je očigledno da tražilac besplatne pravne pomoći nema izgleda na uspeh u sporu, a posebno ukoliko se njegova očekivanja ne zasnivaju na iznetim činjenicama, priloženim dokazima ili su suprotna pozitivnim propisima, javnom poretku i dobrim običajima (čl. 7, st. 1, tač. 6 ZBPP).

U literaturi se problem u vezi sa ovim uslovom, pre svega, vezuje za nadležnost organa uprave za odlučivanje o zahtevu za besplatnu pravnu pomoć, jer će konkretnom službeniku biti teško da otkrije da je reč o očigledno neosnovanoj tužbi, zbog toga što „nije upoznat sa čitavim slučajem i dokazima, sudskom praksom“.<sup>129</sup> Čini se da je ta kritika osnovana.

Zakonodavac je procenu o očiglednom neuspehu u sporu, pre svega, vezao za konkluzivan napad ili odbranu i podnošenje dokaza, što znači da se za zahtev za besplatno zastupanje traži više nego za urednost tužbe, odgovora na tužbu, pa i pravnih lekova. Primera radi, predlaganje dokaza nije obavezno sve do pripremnog ročišta na kojem će se utvrditi šta je uopšte sporno među strankama (čl. 308, st. 1 ZPP). Međutim, neprilaganje dokaza može biti razlog zbog kojeg će organ uprave reći da nije ispunjen uslov za besplatnu pravnu pomoć. Posebno pitanje je kako utvrditi da li su „očekivanja [...] suprotna prinudnim propisima, javnom poretku i dobrim običajima“.

Sve ovo ne znači da je uslov sam po sebi neprihvatljiv, nego da je izuzetno složen. Organ uprave treba da razmatra (građanskopravno) pitanje iz nadležnosti suda kako bi procenio uspeh stranke u sporu kao o prethodnom pitanju da bi odlučio o glavnom – zahtevu za besplatnu pravnu pomoć.<sup>130</sup>

129 G. Stanković, M. Dukić Mijatović, *op. cit.*, fn. 49 na 421, 433.

130 U nemačkom pravu je, između ostalog, potrebno za odobravanje pomoći u prethodnom snošenju troškova postupka (nem. *Prozesskostenhilfe*) da

## f) Zloupotreba prava

Takođe, ukoliko postoji očigledan pokušaj da se zloupotrebi pravo na besplatnu pravnu pomoć ili neko drugo pravo, stranci se neće pružiti besplatno zastupanje bez obzira na njeno imovno stanje ili svojstvo (čl. 7, st. 1, tač. 7 ZBPP). U teoriji se i ovaj razlog razmatra iz ugla nadležnosti za odlučivanje o zahtevu za besplatnu pravnu pomoć i poteškoća koje može imati konkretni službenik prilikom procene ispunjenosti uslova.<sup>131</sup> Prvo, organ uprave treba da ispita da li bi se besplatno zastupanje koristilo protivno svojoj svrsi, a drugo, da li bi se neko drugo pravo na taj način koristilo.<sup>132</sup> Međutim, ukoliko organ uprave proceni da je reč o zloupotrebi, teško da se može smatrati da je tom nekom potrebna i neophodna pravna pomoć iz očiglednog razloga – već je pokazao da je uspeo da nađe način da se koristi pravom koje mu je dato i to suprotno njegovoj svrsi kako bi ostvario neki drugi cilj.

### 3.3. Besplatno zastupanje u postupku po vanrednim pravnim lekovima

S obzirom na to da je u postupku po vanrednim pravnim lekovima predviđeno obavezno advokatsko zastupanje, gledano sa aspekta

---

pokretanje postupka (nem. *Rechtsverfolgung*) ili odbrana (nem. *Rechtsverteidigung*) nude dovoljno izgleda za uspeh (nem. *hinreichende Aussicht auf Erfolg*), § 114 st. 1 dZPO, dok se u teoriji ističe da se misli da postoji određena verovatnoća (nem. *gewisse Wahrscheinlichkeit*) uspeha, ali ne i velika verovatnoća (nem. *überwiegende Wahrscheinlichkeit*), pri čemu se pod određenim uslovima razmatraju dokazi kako bi se izveo zaključak o izgledima u sporu, S. Smid i S. Hartmann in B. Wiczorek, R. A. Schütze, *op. cit.*, 956, 957. Nešto drugačije je u austrijskom pravu prema kojem je potrebno da pokretanje postupka ili odbrana ne izgledaju očigledno beznadežno (nem. *die beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung [erscheint] nicht als offenbar [...] aussichtslos*, §63, st. 1, reč. 1 öZPO), D. Obenaus, *op. cit.*, 27–30. No, ono što u bitnom čini drugačijim nemački i austrijski sistem odlučivanja o zahtevu od domaćeg je nadležnost suda koji treba da odlučuje i o sporu zbog kojeg se i zahteva pomoć.

131 G. Stanković, M. Dukić Mijatović, *op. cit.*, fn. 52 na 422.

132 Sličan kriterijum je predviđen i u nemačkom pravu. Naime, stranka može da ostvari pomoć u plaćanju troškova postupka, ako postoje dovoljni izgledi za uspeh i ako to ne bi bilo zlonamerno (nem. *Mutwilligkeit*). Zlonamerno je ako razumna stranka koja ima sredstva za vođenje postupka, to ne bi radila, jer npr. postoji mogućnost da na neki drugi način ostvari svoje pravo, S. Smid i S. Hartmann in B. Wiczorek, R. A. Schütze, *op. cit.*, 962, 963. U austrijskom pravu se zahteva da ne bude očigledno zlonamerno (nem. *offenbar mutwillig*), D. Obenaus, *op. cit.*, 27–28.

besplatnog zastupanja, čini se da posebno treba razmotriti pitanje ispunjenosti uslova nužnosti iz ZPP, odnosno izgleda na neuspeh iz ZBPP. No, prethodno će se ponovo razmotriti zašto nije neophodno da je u momentu zahtevanja besplatnog zastupanja prema ZPP potrebno da je stranka već potpuno oslobođena od troškova postupka.

### 3.3.1. Potpuno oslobađanje od troškova

Već je razmatrano da deo odredbe čl. 170, st. 1 ZPP o tome da stranci treba priznati pravo na besplatno zastupanje *kad* je potpuno oslobođena od troškova postupka, tako da će se ovde samo istaći dodatni razlozi. Naime, ukoliko se pođe od stava da stranka u momentu odlučivanja o zahtevu za besplatno zastupanje treba da bude oslobođena od troškova, ostaje nejasno kako onda da ostvari pravo na besplatno zastupanje u postupku po vanrednim pravnim lekovima. Baš kao što se ukazuje u literaturi, moguće je da dođe do promene okolnosti, te da stranka nije ni imala razlog da ranije zahteva oslobađanje,<sup>133</sup> ali to nije jedina situacija u kojoj stranka nije potpuno oslobođena od prethodnog snošenja troškova.

Moguće je: 1) da je stranka bila oslobođena od plaćanja sudskih taksi, ali ne i od polaganja predujma; i 2) da nije bila oslobođena ni od plaćanja sudskih taksi. U okviru obe situacije, postoje dve opcije: a) stranka nije uspevala sa zahtevom za (potpuno) oslobađanje, ili b) nije ni podnela zahtev.

Iako rok za podnošenje zahteva za potpuno oslobađanje nije izričito predviđen u ZPP, nameće se zaključak da on nastupa neposredno pred izvođenje konkretnog dokaza ili objavljivanja sudskog oglasa ukoliko je uslovljeno polaganjem predujma. Znači, pre nego što bude doneta pravnosnažna odluka koja se napada vanrednim pravnim lekom za čije je izjavljivanje stranci potrebno da je zastupana od strane advokata. Imajući u vidu zauzete stavove, prema kojim je nužno za zaštitu prava stranke da se odobri besplatno zastupanje, zbog obaveznog advokatskog zastupanja<sup>134</sup>, nameće se zaključak da nije potrebno da je stranka *već* oslobođena od troškova. Tvrditi suprotno bi bilo kontardiktorno.<sup>135</sup>

133 N. Bodiroga, *op. cit.*, 446.

134 N. Petrušić, 2024, 147; G. Stanković, V. Boranijašević, *op. cit.*, 181; N. Bodiroga, *op. cit.*, 446.

135 G. Stanković, 2015, 20. U istom radu se navodi i postojanje „dopunskih uslova“ koji moraju biti ispunjeni da bi se odobrila besplatna pravna pomoć prema

Drugo, pravo na besplatno zastupanje „sud priznaje u toku čitavog postupka“. Postupak po vanrednim pravnim lekovima je takođe deo jednog parničnog postupka. Uz to, odbacivanje zahteva zbog neblagovremenosti u momentu kad nije izričito predviđen rok teško bi se objasnilo sa aspekta prava na pristup sudu, jer je u domaćem postupku po vanrednom pravnom leku predviđeno obavezno advokatsko zastupanje.<sup>136</sup>

### 3.3.2. Obavezno zastupanje ne znači da je automatski i nužno za zaštitu prava stranke

Imajući u vidu stavove u domaćoj literaturi, čini se da je u slučaju obaveznog zastupanja od strane advokata uvek nužno za zaštitu prava stranke da joj bude dodeljen besplatni punomoćnik. Međutim, ako se uzmu u obzir vrednovanja zakonodavca ispoljena u ZBPP u kojem u postupku za naknadu štete zbog povrede časti i ugleda nikad nije dozvoljeno dodeljivanje besplatne pravne pomoći (bez obzira na to da li je reč o stranci lošeg imovnog stanja ili nekoj sa posebnim svojstvom (čl. 7, tač. 3 ZBPP), onda ne bi bilo suprotno nameri zakonodavca da ni u svakom postupku po vanrednim pravnim lekovima ne bude dozvoljeno besplatno zastupanje samo zato što stranka nije postulaciono sposobna.

Drugi problem je dozvoljavanje besplatnog zastupanja u slučajevima kada je očigledno da nisu ispunjene procesne pretpostavke za dopuštenost vanrednog pravnog leka.<sup>137</sup> Primera radi, u trenutku pod-

---

ZPP. To su: „vrednost predmeta spora, broj lica koje stranka koja je fizičko lice izdržava, prihode i imovinu koju imaju stranka i članovi njene porodice“, *Ibid.*

136 Vid. *Case of Aerts v. Belgium*, 60. Doduše, u konkretnom slučaju, ESLJP je smatrao da obavezno advokatsko zastupanje (since in civil cases Belgian law requires representation by counsel before the Court of Cassation) ima prioritet u odnosu na to da je pravni lek delovao neosnovano (the appeal did not [...] appear to be well-founded).

137 Primera radi, u nemačkom pravu se ne bi dozvolila pomoć u vezi sa prethodnim snošenjem troškova postupka (nem. *Prozesskostenhilfe*) ukoliko bi pravno sredstvo, što bi iz ugla domaćeg prava obuhvatalo i vanredne pravne lekove, bilo odbačeno, jer nije uloživo u toj stvari (nem. *das Rechtsmittel nicht statthaft*), S. *Smid* i S. *Hartmann* in B. *Wieczorek*, R. A. *Schütze*, *op. cit.*, 960. U domaćem pravu, to pitanje bi bilo zanimljivo za uloživost posebne revizije u postupcima u kojima je zakonodavac isključio reviziju, a posebno ukoliko se ima u vidu da postoji neujednačenost u samoj praksi vrhovne instance, ali i različita shvatanja u doktrini. Pitanje je da li bi se takvo stanje stvari podvodilo

nošenja zahteva već je istekao rok za izjavljivanje konkretnog pravnog leka, a pritom je istekao i rok za vraćanje u pređašnje stanje (čl. 110, st. 2 i 3 ZPP). Da li treba da se „prizna“ stranci pravo na besplatnu pravnu pomoć? Drugačije rečeno, da li je i u tom slučaju nužno za zaštitu prava stranke da joj se omogući besplatno zastupanje? Odgovor zavisi od toga šta je cilj instituta: 1) obezbediti mogućnost stranci koja nije u prilici da sama snosi troškove advokata da dobije besplatno savetovanje od strane advokata bez obzira na dopuštenost pravnog leka; ili 2) omogućiti stranci da bude zastupana od strane advokata onda kada su ispunjeni uslovi za vođenje postupka po vanrednim pravnim lekovima, jer je samo tada moguće da zaštiti pravo tako što će kroz npr. izjavljivanje revizije izdejsstvovati drugačiju odluku.

Treba se vratiti zakonskoj formulaciji uslova – nužno za zaštitu prava stranke. U slučaju očigledne neblagovremenosti stranka ne može zaštititi više svoje pravo, jer je prekludirana. Zbog toga, nije ispunjen uslov nužnosti.<sup>138</sup>

*Summa summarum*, čini se da predviđanje obaveznog advokatskog zastupanja ne znači da je automatski ispunjen uslov nužnosti zastupanja.

### 3.3.3. Postojanje negativno određenih uslova prema ZBPP

Imajući u vidu uslove koje je potrebno ispuniti ili koji ne smeju biti ispunjeni u konkretnom slučaju, dolazi se do zaključka da ni prema tom zakonu nije „zagarantovano“ da će stranka uspeti sa zahtevom za besplatnu pravnu pomoć, bez obzira što je traži za postupak u kojem nije postulaciono sposobna.

Naime, ako postoji bilo koji od negativno postavljenih uslova, korisnik neće uspeti sa zahtevom. Sve poteškoće u utvrđivanju ispunjenosti uslova koje važe uopšte, važe i u ovom slučaju. Naime, zakonodavac nije izuzeo iz polja primene građanske sudske postupke po

---

pod uslov nužnosti zastupanja stranke od strane advokata. Za nemačko pravo vid. S. *Smid* i S. *Hartmann* in B. *Wieczorek*, R. A. *Schütze*, *op. cit.*, 959.

138 Obavezno zastupanje je bilo predviđeno i u Grpp, međutim tada se nije zahtevalo za ostvarivanje prava na besplatno zastupanje da to mora biti nužno za zaštitu prava stranke (§ 163, tač. 3 Grpp), dok prema ZPP 76 nije bilo predviđeno obavezno advokatsko zastupanje, ali za ostvarivanje prava na besplatno zastupanje je bilo potrebno da je to nužno za zaštitu prava stranke (čl. 174, st. 1, čl. 89–91 ZPP 76). Više o promeni koncepta o obaveznom advokatskom zastupanju vid. M. *Knežević*, 2011, 685, 686.

vanrednim pravnim lekovima u kojima je predviđeno obavezno advokatsko zastupanje, izuzev ako sama stranka nije advokat. Stav da je „zaboravio“ na postojanje tih postupaka, te da je došlo do neplanske pravne praznine nije branjiv iz tri razloga.

Prvo, u važećoj redakciji ZBPP se pravi razlika između krivičnih postupaka u kojima je predviđena obavezna odbrana i onih u kojima nije i to tako što su prvi isključeni iz polja primene ZBPP (čl. 6, st. 5). Drugo, u Obrazloženju Predloga ZBPP objašnjava se kako udruženja pružaju besplatno zastupanje preko advokata u slučajevima postulacione nesposobnosti, te da to ograničenje važi i kod službi pravne pomoći jedinice lokalne samouprave.<sup>139</sup> Treće, predviđeno je da u postupku za naknadu štete za povredu časti i ugleda nije dozvoljeno pružanje besplatne pravne pomoći bez predviđanja bilo kakvih izuzetaka (čl. 7, tač. 3 ZBPP).

U rezultatu, pitanje je koji je zakon povoljniji za stranku u parničnom postupku, te da li se prema ZBPP ostvaruju razlozi zbog kojeg je, između ostalog, i donet – omogućavanje ostvarivanja jednakog pristupa pravdi „postulacion[o] nesposobn[om] pojedinc[u] prema odredbama domaćeg prava“.<sup>140</sup>

#### 4. ZAKLJUČAK

U radu su na odgovarajućim mestima izvedeni zaključci, tako da će se ovde navesti samo najznačajniji bez ponavljanja već iznete argumentacije.

Stranke u parničnom postupku mogu ostvariti nekoliko različitih oblika ekonomsko-pravne pomoći. To su prethodno oslobađanje od snošenja troškova postupka (sudskih taksi, troškova svedoka, veštaka, uviđaja i sudskih oglasa), besplatno sastavljanje podnesaka i besplatno zastupanje. Parničnu stranku mogu besplatno da zastupaju advokat i diplomirani pravnik službe pravne pomoći jedinice lokalne samouprave sa položenim pravosudnim ispitom.

---

139 Obrazloženje Predloga ZBPP, 26.

140 *Ibid*, 21–23. Naime, prema shvatanju ESLJP povreda čl. 6, st. 1 EKLJP zavisi od toga da li je predviđeno obavezno advokatsko zastupanje, *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights – Right to a fair trial (civil limb)*, Council of Europe 2023, 46, odnosno verziju na srpskom jeziku *Vodič za član 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava – Pravo na pravično suđenje (građanskopravni aspekt)*, Savet Evrope 2019, 32.

Pravni položaj besplatnog punomoćnika (čl. 170 ZPP) je jedno vreme bio sporan u domaćoj teoriji, a kroz istoriju su zauzimani različiti stavovi pri tumačenju manje-više sličnih odredbi. Ipak, prema vladajućem shvatanju, reč je o zakonskom zastupniku koji ima specifičan položaj, jer mu je potrebno posebno ovlašćenje stranke za preduzimanje dispozitivnih radnji. U radu je zauzet drugačiji stav – nije potrebno posebno ovlašćenje, jer je besplatni punomoćnik stranke punomoćnik, a ne zakonski zastupnik. S obzirom na to i da je advokat, važi pravilo o obimu parničnog punomoćja advokata kada stranka ne odredi bliže ovlašćenja punomoćnika (čl. 89 ZPP).

U radu su razmatrani uslovi za ostvarivanje prava na besplatno zastupanje predviđeni u ZPP i ZBPP. Iako se u jednom delu poklapaju, ipak se i razlikuju zbog čega pravila o besplatnom punomoćniku iz ZPP nisu izgubila svoj značaj stupanjem na snagu ZBPP.

Ono što predstavlja veliku prednost ZPP jeste mogućnost oslobađanja od plaćanja troškova postupka, kao i korišćenje pravnih standarda prilikom određivanja imovinskih prilika stranke. Naime, iako postoje shvatanja, na koja je u radu i ukazano, da se egzaktnošću sprečava arbitrarnost u odlučivanju, zaboravlja se da egzaktnost ograničava donosioca odluke da uzme u obzir okolnosti konkretnog slučaja. Čini se da je u slučaju odlučivanja o pravu na ekonomsko-pravnu pomoć bolje formulisati kriterijume kroz pravne standarde, jer se na taj način mire pravo i pravičnost.

*Olivera Jokić, LL.M.*

*Teaching Assistant, Faculty of Law, University of Novi Sad*

## REPRESENTATION BASED ON FREE LEGAL AID IN SERBIAN CIVIL PROCEDURE

### *Summary*

The representation based on free legal aid in Serbian Civil Procedure is regulated by the Act on Free Legal Aid (ZBPP, 2018) and the Code of Civil Procedure (ZPP, 2011). Additionally, several international conventions govern this matter, which adds to the complexity of the system. However, free legal aid is important for ensuring the right to access justice. Therefore, analysing the conditions for receiving a le-

gal aid lawyer is important, particularly the relationship between the ZBPP and ZPP. Another key issue is the availability of free legal aid in proceedings before the Supreme Court, where parties must be represented by a lawyer. Finally, there are different opinions on the legal basis for representation by a legal aid lawyer — whether it is determined by the party's will or a court decision. Depending on the response to that issue, a claim might be dismissed if an unauthorised person represents the party.

Key words: *Free legal aid. – Representation based on free legal aid. – Power of attorney. – Appeal to the Supreme Court. – Access to justice.*

## LITERATURA

- A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 84 Jurisdictions, ProBono Institute and Latham & Watkins LLP 2019.
- Adamović, A., „Sistem besplatne pravne pomoći u Sloveniji“, *Pristup pravosuđu – instrumenti za implementaciju evropskih standarda u pravni sistem Republike Srbije* (ur. N. Petrušić) Niš 2008, 149–162.
- Bidlinski, F., *Pravna metodologija, osnovi nauke o pravnim metodama*, prevela sa nemačkog Ivana Marković, Podgorica 2011.
- Bodiroga, N., *Parnični postupak*, Beograd 2022.
- Čizmić, J., „O pružanju besplatne pravne pomoći“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci (1991) 1/2010*, 411–444.
- Culja, S., *Građansko procesno pravo Kraljevine Jugoslavije*, Beograd 1936.
- Germann, R., Stigel, F., *Die Jurisdiktionsnorm und die Zivilprozessordnung samt den Einführungsgesetzen*, Wien 1940.
- Golubović, K., „Perspektive primene evropskih standarda prava na besplatnu pravnu pomoć u Republici Srbiji“, *Regionalna naučna konferencija „Besplatna pravna pomoć: ratio legis, obim i uslovi primene“*, ur. S. Bejatović, M. Kolaković-Bojović, Beograd 2017, 199–216.
- Goršić, F., *Komentar Građanskog parničnog postupka*, Beograd 1933.

- Gruodytė, E., Kirchner, S., „Legal aid for intervenors in proceedings before the European Court of Human Rights“, *International Comparative Jurisprudence* 2/2016, 36–44.
- Jakšić, A., *Građansko procesno pravo*, Beograd 2021.
- Janković, M. et al, *Komentar Zakona o parničnom postupku*, Beograd 1977.
- Jokić, O., *Izvršenje na osnovu verodostojne isprave*, završni rad, Pravni fakultet u Novom Sadu, 2023.
- Juhart, J., *Civilno procesno pravo FLR Jugoslavije*, Ljubljana 1961.
- Juhart, J., *Civilno procesno pravo*, Oris, Ljubljana 1967.
- Keča, R., Knežević, M., *Građansko procesno pravo, priručnik za polaganje pravosudnog ispita*, Beograd 2023.
- Klauser, K. A., Riegert, R., A., „Legal Assistance in the Federal Republic of Germany“, *Buffalo Law Review* 3/1971, 583–608.
- Knežević, M., „O novom uređenju voljnog zastupanja u parničnom postupku“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 3/2011, 681–697.
- Knežević, M., „Postulaciona sposobnost punomoćnika u parničnom postupku“, *Pravo i privreda* 2/2023, 404–437.
- Knežević, M., „Uticaj prestanka svojstva preduzetnika na stvarnu nadležnost u parničnom postupku: ka novom shvatanju pojma „spor između preduzetnika i privrednog subjekta“ – povodom stava GO VKS od 23.3.2012 (Bilten VKS 1/2012, 119)“, *Harmonius* 2019, 211–232.
- Lutovac, Z., „Novine u zakonu o parničnom postupku – novi ZPP“, *Bilten Vrhovnog kasacionog suda* 3/2011, 99–117.
- Marjanović, S., Jovanović Z., M., „Pravno na pristup pravdi prema međunarodnim izvorima međunarodnog privatnog prava Republike Srbije“, *Tematski zbornik Pravnog fakulteta u Nišu „Odgovornost u pravnom i društvenom kontekstu“* (ur. N. Račević), Niš 2023, 183–205.
- Marković, M., *Građansko procesno pravo, Parnični postupak – Cilj, objekt i subjekti parnice*, Beograd 1957.
- Martin, E. A., *A Dictionary of Law*, Oxford 2003.
- Milošević, M., „Primena istražnog načela po novom Zakonu o parničnom postupku Republike Srbije“, *Bilten VSS* 1/2007, 177–213.

- Milutinović, Lj., „Primena pravila o teretu dokazivanja“, *Bilten VSS* 3/2007, 315–334.
- Najman, G., *Komentar Građanskog parničnog postupka, prva knjiga, Jurisdikciona norma i Građanski parnični postupak, prvi deo*, preveo Savo Gregović, Beograd 1935.
- Neumann, G., *Kommentar zu den Zivilprozess gesetzen. Bd. 1, Jurisdiktions-norm samt Einführungsgesetz, Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung, Zivilprozessordnung*, Wien 1927.
- Obenaus, D., *Vergleich zwischen der österreichischen Verfahrenshilfe und der Prozesskostenhilferichtlinie der EG – diplomarbeit*, Rechtswissenschaftliche Fakultät der Karl-Franzens-Universität Graz 2010.
- Pajvančić, M., „Besplatna pravna pomoć – komentar čl. 67 Ustava Republike Srbije i rodni aspekti zakona o besplatnoj pravnoj pomoći“, *Regionalna naučna konferencija „Besplatna pravna pomoć: ratio legis, obim i uslovi primene“* (ur. S. Bejatović, M. Kolaković-Bojović), Beograd 2017, 341–349.
- Palačković, D., Čanović, J., „Besplatna pravna pomoć u kontekstu prava na pristup sudu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* 89/2020, 65–82.
- Petrović-Škero, V., „Položaj zastupnika u Zakonu o parničnom postupku“ *Bilten sudske prakse Vrhovnog suda Srbije* 1/2008, 95–111.
- Petrušić, N., „Nacrt Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći Srbije: procena uticaja projektovanih rešenja na decu korisnike besplatne pravne pomoći“, *Projekat „Usklađivanja prava Srbije sa pravom EU“* (ur. Saša Knežević), Niš 2017, 49–68.
- Petrušić, N., *Građansko procesno pravo, parnično procesno pravo*, Niš 2024.
- Poznić, B., Vražalić, M., Bačić, F., *Zakon o parničnom postupku sa komentarom*, Beograd 1957.
- Poznić, B., Rakić-Vodinelić, V., *Građansko procesno pravo*, Beograd 2015.
- Poznić, B., *Komentar Zakona o parničnom postupku prema tekstu Zakona iz 1976. godine sa docnijim izmenama i dopunama*, Beograd 2009.

- Radiojević, Z., Raičević, N., „Naknada troškova postupka kao oblik pravičnog zadovoljenja u praksi Evropskog suda za ljudska prava“, *ZboNiš* 85/2019, 73–94.
- Radojević, M., „Sistem (besplatne) pravne pomoći u Republici Srbiji i primena međunarodnih standarda – Povodom prvog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (2018)“, *Srpska politička misao* 4/2018, 249–265.
- Rakić-Vodinelić, V., „Zakon o parničnom postupku Srbije 2011“, *Pravni zapisi* 2/2011.
- Sepi, R., „Pravna pomoć u zemljama zapadne Evrope – uporednopravni pregled“, *Pravna pomoć*, ur. Saša Gajin, Beograd 2007, 107–222.
- Stanković, G., Boranijašević, V., *Građansko procesno pravo*, Beograd 2023.
- Stanković, G., Dukić Mijatović, M., „Pružanje besplatnih pravnih usluga“, *Zbornik radova „Sloboda pružanja usluga i pravna sigurnost“*, ur. M. Mićović, Kragujevac 2019, 415–435.
- Stanković, G., „Sprečavanje diskriminacije po osnovu imovnog stanja u parničnom postupku“, *Pravni sistemi i zaštita od diskriminacije*, Tematski zbornik Pravni fakultet Univerzitet u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici (ur. V. Boranijašević), Kosovska Mitrovica 2015.
- Stanković, G., *Zakon o parničnom postupku prema stanju zakonodavstva od 10. maja 2023. godine, Objašnjenja, tumačenja i stvarni registar*, Beograd 2024.
- Stanković, S., „Analiza odredaba Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći Republike Srbije koje uređuju besplatnu pravnu pomoć u prekograničnom sporu *de lege lata* i *de lege ferenda*“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* 86/2020, 253–272.
- Triva, S. *et al.*, *Građansko parnično procesno pravo*, Zagreb 1986.
- Vodinelić, V., *Građansko pravo, Uvod u građansko pravo i Opšti deo građanskog prava*, Beograd 2014.
- Vujanić, M. *et al.*, *Rečnik Matice srpske*, Novi Sad 2011.
- Wieczorek, B., Schütze, R. A., *Zivilprozessordnung und Nebengesetze, Großkommentar*, 5. neu bearbeitete Auflage, Berlin/Boston 2022.
- Zuglia, S., *Građanski parnični postupak FNJR*, Zagreb 1957.

Zwaak, L., „The Procedure before the European Court of Human Rights“, *Theory and Practice of the European Convention of Human Rights* (eds. P. van Dijk *et al.*), 2006.

Article history:

Received: 24. 9. 2024.

Accepted: 20. 11. 2024.