



Република Србија
УСТАВНИ СУД
Број: УО-74/2022
08.06. 2023. године
Београд

АДВОКАТСКА КОМОРА СРБИЈЕ
Бр. 408/23
12. 06 2023 год
БЕОГРАД

Уставни суд у саставу: председник Снежана Марковић и судије Лидија Ђукић, Татјана Ђуркић, др Драгана Коларић, др Тамаш Корхеџ (Korhecz Tamás), Мирослав Николић, др Владан Петров, др Наташа Плавшић и др Тијана Шурлан, на основу члана 167. став 1. тачка 5. Устава Републике Србије, на седници одржаној 18. маја 2023. године, донео је

ОДЛУКУ

Утврђује се да одлуке Управног одбора Адвокатске коморе Београда број 4235/2022 од 7. јуна 2022. године, број 5268/2022 од 4. јула 2022. године и број 5945/2022 од 15. јула 2022. године, нису у сагласности са Уставом и законом.

Образложење

I

Уставном суду су поднете две иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке Адвокатске коморе Београда, број 4235/2022, од 7. јуна 2022. године, којом се уводи обавезно полагање адвокатског испита пред Адвокатском комором Београда, као услов за упис у именик адвоката Адвокатске коморе Београда.

Првом иницијативом наведена Одлука оспорена је у односу на одредбе члана 6. Закона о адвокатури, чл. 9. и 10. Статута Адвокатске коморе Србије, чл. 73. и 74. Статута Адвокатске коморе Београда и члана 4. Правилника о адвокатском испиту. У иницијативи се цитирају одредбе наведених аката и истиче да ни у једном од тих аката нема условљавања да се адвокатски испит за кандидате који се уписују у именик адвоката Адвокатске коморе Београд полаже само пред Комисијом за полагање адвокатског испита Адвокатске коморе Београд, већ је кандидатима остављено право избора између комисије наведене коморе и комисије Адвокатске коморе Србије. Истиче се да је оспорена Одлука незаконита и супротна цитираним општим актима. Предложено је и да Уставни суд до окончања поступка по иницијативи обустави од извршења оспорену Одлуку.

Другом иницијативом Одлука је оспорена у односу на одредбе члана 21, члана 194. став 3. и члана 195. став 1. Устава, одредбе чл. 6, 65. и 87. Закона о адвокатури, чл. 6, 8. и 133. Статута Адвокатске коморе Србије, члана 73. Статута Адвокатске коморе Београда и члана 4. Правилника о адвокатском испиту. У иницијативи се наводи да су оспореном Одлуком, која има карактер општег правног акта, дискриминисани кандидати за упис у именик адвоката који су адвокатски испит положили пред комисијом Адвокатске коморе Србије и других адвокатских комора у њеном саставу и да не постоји легитиман циљ на основу

кога би се група кандидата за упис у именик адвоката који су адвокатски испит положили пред Адвокатском комором Београда фаворизовала у односу на кандидате који су тај испит положили пред Адвокатском комором Србије или неком од комора у њеном саставу. Истиче се да су одредбама члана 6. став 1. Закона о адвокатури прописани услови за упис у именик адвоката, између осталог положен правосудни и адвокатски испит у Републици Србији (тачка 2)), да прописане услове није могуће мењати и допуњавати актима адвокатских комора, да су овлашћења адвокатских комора у саставу Адвокатске коморе Србије прописана чланом 65. Закона о адвокатури, а да је чланом 87. тог закона прописано да се програм адвокатског испита, издавање уверења о положеном испиту, начин образовања комисије за полагање, избор чланова, начин рада и одлучивања комисије прописују статутом и другим актима Адвокатске коморе Србије, те да адвокатске коморе у њеном саставу не могу својим актима да уређују адвокатски испит. Како ни Закон о адвокатури ни Статут Адвокатске коморе Србије не прописују да испит положен пред комисијом једне адвокатске коморе производи правно дејство само на територији те коморе, закључује се да оспорена Одлука дискриминише кандидате који су тај испит положили пред Адвокатском комором Србије или другим коморама. Даље се наводи да Статут Адвокатске коморе Србије (члан 133.) и Статут Адвокатске коморе Београда (члан 73.) садрже одредбе о условима за упис у именик адвоката истоветне законским одредбама, те да је неспорно да је оспорена Одлука несагласна Уставу, Закону о адвокатури, Статуту Адвокатске коморе Србије (члан 133.) и Статуту Адвокатске коморе Београда (члан 73.) јер прописује посебан услов за упис у именик адвоката Адвокатске коморе Београда. Позивајући се поново на одредбе члана 65. став 1. тачка 11) и члана 87. Закона о адвокатури, истиче се да је Адвокатска комора Србије искључиво надлежна за вршење јавног овлашћења: „доношење програма и уређење организације и начина полагања адвокатског испита“ и указује да је сагласно законском овлашћењу та комора својим Статутом и Правилником о адвокатском испиту прописала програм и уредила организацију и начин полагања испита, тако да адвокатски испит положен пред једном од адвокатских комора важи на територији целе Републике Србије без икаквог ограничења. Предложено је и да Уставни суд до окончања поступка по иницијативи обустави од извршења оспорену Одлуку.

У одговору Адвокатске коморе Београда на наводе из поднетих иницијатива најпре се указује да је након доношења оспорене Одлуке Управни одбор те коморе донео још две одлуке, којима је прецизирао поступање по оспореној Одлуци као и дан почетка примене исте, а из којих се види да ће се свим кандидатима који су испит положили до 30. јуна 2022. године, без обзира пред којом комисијом, као и онима који су до тог датума пријавили полагање испита, положени испити признати, а да само они кандидати који после наведеног датума буду пријављивали полагање испита исти морају да полажу пред комисијом Адвокатске коморе Београда, ако се уписују у именик те коморе. Истиче се да је из самог текста оспорене Одлуке јасно да се њом не прави никаква разлика у односу на било које лице ни по ком основу, да се примењује на све будуће случајеве и на све кандидате за упис у именик те коморе, те да је Одлука управо и донета ради отклањања дискриминације. Наводи се да је чланом 18. став 2. Правилника о адвокатском испиту предвиђено који се прописи испитују приликом полагања испита, између осталог Статут Адвокатске коморе Србије и статут адвокатске коморе пред којом се испит полаже, што значи да се пред комисијом Адвокатске коморе Србије испитује само познавање статута те коморе а изостаје испитивање познавања статута коморе у чији именик ће кандидат бити уписиван,

чиме се ти кандидати стављају у повољнији положај у односу на кандидате који испит полажу пред другим коморама, а да се спорном Одлуком уједначава положај свих кандидата који се уписују у именик Адвокатске коморе Београда. Даље се наводи да се оспореном Одлуком не поставља никакав нов услов за упис у именик, већ се само прецизира постојећи законски услов, као и да се том одлуком заправо на посредан начин одлучује о захтевима за упис у именик адвоката, што јесте овлашћење адвокатских комора у саставу Адвокатске коморе Србије, те да Одлука није у супротности са Уставом и Законом о адвокатури.

II

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је Управни одбор Адвокатске коморе Београда, на седници одржаној 7. јуна 2022. године, позивајући се на члан 23. Статута Адвокатске коморе Београда, донео оспорену Одлуку број 4235/2022, којом је предвиђено да се уводи обавезно полагање адвокатског испита пред Адвокатском комором Београда, као услов за упис у именик адвоката Адвокатске коморе Београда. Наведена Одлука допуњена је Одлуком број 5268/2022 од 4. јула 2022. године, којом је предвиђено да ће се Одлука број 4235/2022 примењивати од 1. јула 2022. године, као дана објављивања на сајту Адвокатске коморе Београда (став 1.), као и да ће кандидати за упис у именик адвоката Адвокатске коморе Београда који су адвокатски испит положили до 1. јула 2022. године моћи да се упишу у именик адвоката ове коморе без обзира да ли су адвокатски испит положили пред Адвокатском комором Београда или Адвокатском комором Србије и без обзира на датум предаје захтева за упис у именик адвоката, а након 1. јула 2022. године само уколико су адвокатски испит положили пред Адвокатском комором Београда (став 2.). Након тога, Управни одбор је донео Одлуку број 5945/2022 од 15. јула 2022. године, којом је предвиђено: да се мења Одлука Управног одбора Адвокатске коморе Београда број 5268/2022 од 4. јула 2022. године у ставу 2, тако да гласи: „Кандидатима за упис у именик адвоката Адвокатске коморе Београда који су адвокатски испит положили пред Адвокатском комором Србије до 1. јула 2022. године, као и кандидатима који су захтев за полагање адвокатског испита пред Адвокатском комором Србије предали до 30. јуна 2022. године признаће се положен адвокатски испит, без обзира на датум подношења захтева за упис у именик адвоката Адвокатске коморе Београда. Кандидатима за упис у именик адвоката Адвокатске коморе Београда који адвокатски испит пријаве за полагање након 1. јула 2022. године признаће се положен адвокатски испит само уколико су адвокатски испит положили пред Адвокатском комором Београда. У преосталом делу Одлука Управног одбора Адвокатске коморе Београда број 5268/2022 од 4. јула 2022. године остаје неизмењена.“

III

Уставом Републике Србије је утврђено: да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1-3.); да у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових

потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом се може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, да се поједина јавна овлашћења могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима, да се јавна овлашћења могу законом поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима (члан 137. ст. 1-3.); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. став 3.); да сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону (члан 195. став 1.).

Законом о адвокатури („Службени гласник РС“, бр. 31/11 и 24/12) прописано је: да се овим законом уређују адвокатска служба, услови за бављење адвокатуром и облици рада адвоката, права, обавезе и одговорност адвоката и адвокатских приправника и организација и рад адвокатских комора (члан 1.); да се право на бављење адвокатуром стиче доношењем одлуке о упису у именик адвоката и полагањем адвокатске заклетве, да се поступак за остваривање права на бављење адвокатуром покреће захтевом кандидата за упис у именик адвоката поднетим адвокатској комори на чијем подручју ће бити седиште адвокатске канцеларије кандидата (члан 5.); да су услови за доношење одлуке о упису у именик адвоката, ако овим законом није другачије одређено, 1) диплома правног факултета стечена у Републици Србији или диплома правног факултета стечена у иностраној држави и призната у складу са прописима који уређују област високог образовања, 2) положен правосудни и адвокатски испит у Републици Србији, 3) држављанство Републике Србије, 4) општа здравствена и потпуна пословна способност, 5) непостојање радног односа, 6) неосуђиваност за кривично дело које би кандидата чинило недостојним поверења за бављење адвокатуром, 7) непостојање друге регистроване самосталне делатности или статуса статутарног заступника, директора или председника управног одбора у правном лицу, члана или председника извршног одбора банке, заступника државног капитала, стечајног управника, прокуристе и лица које уговором о раду има утврђену забрану конкуренције, 8) достојност за бављење адвокатуром, 9) обезбеђен радни простор погодан за бављење адвокатуром и испуњеност техничких услова, у складу са актом Адвокатске коморе Србије, 10) протек најмање три године од доношења коначне одлуке о одбијању захтева за упис у именик адвоката било које од адвокатских комора у саставу Адвокатске коморе Србије, ако је кандидат претходно подносио захтев који је одбијен, да се сматра да није достојан поверења за бављење адвокатуром кандидат из чијег се живота и рада, у складу са општеприхваћеним моралним нормама и кодексом, може закључити да се неће савесно бавити адвокатуром и чувати њен углед, да испуњеност услова за упис у именик адвоката из става 1. тач. 6) и 8) овог члана адвокатска комора цени по слободној оцени, да кандидат који је обављао судијску или јавнотужилачку функцију најмање 12 година, не полаже адвокатски испит (члан 6.); да ако кандидат испуњава услове из члана 6. став 1. овог закона, адвокатска комора доноси одлуку о упису у именик адвоката, да ће адвокатска комора одбити захтев за упис у именик адвоката кандидата који не испуњава један или више услова прописаних у члану 6. став 1. овог закона (члан 8. ст. 2. и 3.); да се адвокат који премешта седиште адвокатске канцеларије са територије једне на територију друге адвокатске коморе у саставу Адвокатске коморе Србије, уписује у именик адвоката друге адвокатске коморе без испитивања услова за упис, осим услова из члана 6. став 1. тачка 9) овог закона (члан 13. став 1.); да су Адвокатска комора

Србије и адвокатске коморе у њеном саставу самосталне и независне професионалне организације адвоката, основане у складу са законом и Статутом Адвокатске коморе Србије, које су надлежне за вршење јавних овлашћења и обављање послова од општег интереса, у складу са овим законом и својим статутом (члан 63. став 1.); да адвокатска комора Србије и адвокатске коморе у њеном саставу имају следећа јавна овлашћења: 1) одлучивање о захтевима за упис у именик адвоката, именик заједничких адвокатских канцеларија, уписник А и уписник Б именика адвоката, именик адвокатских приправника и именик адвокатских приправника волонтера, 2) одлучивање о захтевима за упис, брисање и поништај уписа у именик адвокатских ортачких друштава, као и одлучивање о захтевима за промену седишта друштва и вођење именика адвокатских ортачких друштава, 3) одлучивање о захтевима за привремени престанак права на бављење адвокатуром, 4) одлучивање о захтевима за наставак обављања адвокатуре после привременог престанка права на бављење адвокатуром, 5) одлучивање о привременој забрани бављења адвокатуром, 6) одређивање привременог заменика и преузиматеља адвокатске канцеларије, 7) одлучивање о покретању и вођењу дисциплинског поступка против адвоката или адвокатског приправника, о њиховој дисциплинској одговорности и о изрицању дисциплинских мера, 8) уређивање садржине и начина вођења именика из тач. 1) и 2) овог става и њихово јединствено вођење за целу територију Републике Србије, 9) вођење именика из тачке 1) овог става, 10) издавање и продужавање важења адвокатских легитимација и легитимација адвокатских приправника, 11) доношење програма и уређење организације и начина полагања адвокатског испита, 12) доношење кодекса, 13) доношење тарифе, 14) одређивање висине трошкова уписа у именик адвоката, 15) одређивање висине редовних обавеза према надлежној адвокатској комори за њену територију, да је Адвокатска комора Србије надлежна за јавна овлашћења из става 1. тачка 2) и тач. 11) до 14) овог члана, а као другостепени орган и за јавна овлашћења из става 1. тачка 1), тач. 3) до 10) и тачка 15) овог члана, да су адвокатске коморе у саставу Адвокатске коморе Србије у првом степену надлежне за јавна овлашћења из става 1. тачка 1), тач. 3) до 10) и тачка 15) овог члана, да су именици из става 1. тач. 1) и 2) овог члана јавне књиге и да су изводи из ових именика и потврде издате на основу података из именика јавне исправе (члан 65.); да се адвокатски испит састоји од провере познавања домаћих и међународних прописа и правних аката који се односе на адвокатуру, да право на полагање адвокатског испита има лице са положеним правосудним испитом, да се адвокатски испит полаже пред комисијом за адвокатски испит, да се програм адвокатског испита, издавање уверења о положеном испиту, начин образовања комисије за полагање адвокатског испита, избор чланова, начин рада и одлучивања комисије прописују статутом и другим актима Адвокатске коморе Србије (члан 87.).

IV

Из одредаба Закона о адвокатури следи да се право на бављење адвокатуром стиче доношењем одлуке о упису у именик адвоката и полагањем адвокатске заклетве, да су услови за упис у именик адвоката прописани тим законом, те да је један од услова и положен адвокатски испит у Републици Србији. Захтев за упис у именик адвоката кандидати подносе адвокатској комори у саставу Адвокатске коморе Србије на чијем подручју ће бити седиште адвокатске канцеларије, којој је поверено јавно овлашћење да у првом степену одлучује о поднетом захтеву. Уз захтев се подносе докази о испуњавању прописаних услова

за упис у именик адвоката, између осталог и доказ о положеном адвокатском испиту. Сагласно Закону, адвокатски испит полаже се пред комисијом за адвокатски испит, а састоји се од провере познавања домаћих и међународних прописа и правних аката који се односе на адвокатуру. Доношење програма и уређење организације и начина полагања адвокатског испита је јавно овлашћење поверено Адвокатској комори Србије, која својим статутом и другим актима прописује програм адвокатског испита, издавање уверења о положеном испиту, начин образовања комисије за полагање адвокатског испита, избор чланова, начин рада и одлучивања комисије. Из законских одредаба о јавним овлашћењима Адвокатске коморе Србије и адвокатских комора у њеном саставу следи да су уређивање програма, организације и начина полагања адвокатског испита у искључивој надлежности Адвокатске коморе Србије. С тим у вези, Уставни суд је констатовао да је, извршавајући наведено законско овлашћење, Адвокатска комора Србије својим Статутом („Службени гласник РС“, бр. 85/11, 78/12, 86/13 и 10/23 – Одлука УС) и Правилником о адвокатском испиту број 755/2012 од 23. априла 2012. године уредила питања програма, организације и начина полагања адвокатског испита. Сагласно наведеним актима, комисије за полагање адвокатског испита образују Управни одбор Адвокатске коморе Србије и управни одбори адвокатских комора у саставу Адвокатске коморе (члан 289. став 1. Статута), односно испит се полаже пред комисијом адвокатске коморе на чијој територији надлежности кандидат има пребивалиште или пред комисијом Адвокатске коморе Србије (члан 4. став 1. Правилника).

Разматрајући оспорену Одлуку, Уставни суд је, полазећи од њене садржине, утврдио да се наведеном Одлуком, као услов за упис у именик адвоката Адвокатске коморе Београда, уводи обавезно полагање адвокатског испита пред том комором. Суд је такође утврдио да, иако оспорена Одлука формалноправно није сачињена као општи правни акт и не садржи одредбу о објављивању и ступању на правну снагу, с обзиром на питање које уређује, она по својој правној природи јесте општи правни акт, а њено правно дејство уређено је накнадно донетим одлукама. Тако је Одлуком број 5268/2022 од 4. јула 2022. године допуњена оспорена Одлука, и то тако што је предвиђено да се примењује од 1. јула исте године, као дана када је објављена на сајту Адвокатске коморе Београда (став 1.), као и да ће кандидати за упис у именик Адвокатске коморе Београда који су адвокатски испит положили до 1. јула 2022. године моћи да се упишу у тај именик без обзира на то пред којом комором су положили испит (став 2.). Одлуком број 5945/2022 од 15. јула 2022. године измењен је став 2. претходно донете одлуке, тако да је круг оних којима се признаје адвокатски испит положен пред Адвокатском комором Србије проширен и на оне који су тој комори поднели пријаве за полагање испита до 30. јуна 2022. године, а у случају пријава поднетих после 1. јула 2022. године испит се признаје само ако је положен пред Адвокатском комором Београда.

С обзиром на наведено, а имајући у виду да су Законом о адвокатури прописани услови за упис у именик адвоката (члан 6.) и да је један од услова положен адвокатски испит у Републици Србији (тачка 2) става 1. члана 6.), те да Законом није прописано пред којом комором се испит полаже већ је Адвокатска комора Србије овлашћена да својим актима уреди и организацију испита (члан 65. став 1. тачка 11) и став 2. Закона), што неспорно обухвата и питање образовања комисија за полагање испита, Уставни суд је утврдио да оспорена Одлука није у сагласности са Законом. Будући да су Законом децидно прописана јавна овлашћења и Адвокатске коморе Србије и комора у њеном саставу, за Уставни суд нису прихватљиви наводи из одговора доносиоца акта да се оспореном

Одлуком само прецизира законски услов у погледу адвокатског испита. Из истих разлога неприхватљиви су и наводи из одговора да се оспореном Одлуком на посредан начин одлучује о захтевима за упис у именик адвоката у складу са овлашћењем те коморе.

Поред тога, будући да Уставни суд у поступку оцењивања уставности и законитости, сагласно одредби члана 54. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон, 103/15 и 10/23), није ограничен захтевом иницијатора, а како су одлуке број 5268/2022 од 4. јула 2022. године и број 5945/2022 од 15. јула 2022. године у непосредној правној вези са оспореном Одлуком и са њом чине целину, јер се њима допуњује оспорена Одлука и уређује њено правно дејство, Суд је утврдио да ни наведене одлуке нису у сагласности са законом.

Будући да је оценио да Одлука број 4235/2022 од 7. јуна 2022. године, са допунама у одлукама број 5268/2022 од 4. јула 2022. године и број 5945/2022 од 15. јула 2022. године, није у сагласности са законом, а да према одредби члана 195. став 1. Устава, сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката, удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону, Уставни суд је утврдио да наведене одлуке нису у сагласности ни са Уставом.

Суд није улазио у оцену основаности осталих навода и разлога изнетих у иницијативама будући да, према оцени Суда, не могу имати утицаја на другачије одлучивање у овој уставноправној ствари.

Поводом захтева да до окончања поступка по иницијативама обустави од извршења оспорену Одлуку, Уставни Суд указује да, сагласно одредби члана 56. став 1. Закона о Уставном суду, Суд може у току поступка, до доношења коначне одлуке, обуставити извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу општег акта чија се уставност или законитост оцењује, а не и извршење општег акта.

С обзиром на то да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и да прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је одлучио без доношења решења о покретању поступка, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду.

Сагласно свему наведеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одлуке Управног одбора Адвокатске коморе Београда, број 4235/2022 од 7. јуна 2022. године, број 5268/2022 од 4. јула 2022. године и број 5945/2022 од 15. јула 2022. године, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.



ПРЕДСЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА
Снежана Марковић, с.р.

За тачност отправка:

РК