

Република Србија
Уставни суд

Едиција
Билтен Уставног суда Србије



УСТАВНИ СУД РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ



СЛУЖБЕНИ
ГЛАСНИК

БИЛТЕН УСТАВНОГ СУДА СРБИЈЕ број 1/2010
(збирка аката Уставног суда донетих у периоду јануар–јул 2010. године)

Едиција

Билтен Уставног суда Србије

Издавачи

Уставни суд Републике Србије
Јавно предузеће „Службени гласник“

За издаваче

Др Драгиша Слијепчевић, председник Уставног суда
Слободан Гавриловић, директор *Службеног гласника*

Уређивачки одбор

Главни и одговорни уредник
Катарина Манојловић Андрић,
судија Уставног суда

Чланови Уређивачког одбора:

Весна Илић Прелић, судија Уставног суда
Др Агнеш Картаг Одри, судија Уставног суда,
Предраг Ђетковић, судија Уставног суда,
Снежана Наковска Антић, заменик секретара Уставног суда,
Љиљана Лазић, саветник Уставног суда
Јасмина Живановић, виши саветник у Уставном суду

Приредила

Љиљана Лазић, саветник Уставног суда

Прелом, коректура и дизајн корица
Јавно предузеће „Службени гласник“

Тираж

300

Свако репродуковање, копирање, умножавање, превођење, објављивање или дистрибуирање ове публикације као целине или делова текста без претходног писаног одобрења Уређивачког одбора, представља повреду ауторског права, у смислу одредаба Закона о ауторским и сродним правима.

Република Србија
Уставни суд

Б И Л Т Е Н

Број 1/2010

Београд,
2012. године

САДРЖАЈ

I – ОДЛУКЕ, РЕШЕЊА И ЗАКЉУЧЦИ УСТАВНОГ СУДА ДОНЕТИ У ПЕРИОДУ ЈАНУАР–ЈУЛ 2010. ГОДИНЕ	7
ПОСТУПАК ЗА ОЦЕНУ УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ ОПШТИХ АКТА, КАО И ЗА ОЦЕНУ САГЛАСНОСТИ ОПШТИХ АКТА СА ОПШТЕПРИХВАЋЕНИМ ПРАВИЛИМА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА И ПОТВРЂЕНИМ МЕЂУНАРОДНИМ УГОВОРИМА.....	8
1. ЗАКОНИ И ДРУГИ ОПШТИ АКТИ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ	9
2. УРЕДБЕ И ДРУГИ АКТИ ВЛАДЕ	199
3. ОПШТИ АКТИ ДРУГИХ РЕПУБЛИЧКИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА	241
4. ОПШТИ АКТИ АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ	293
5. ОПШТИ АКТИ ОРГАНА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	307
5.1. Општина и град	309
5.2. Грађевинско земљиште	352
5.3. Урбанистичко планирање и грађење.....	438
5.4. Пословни простор	451
5.5. Локалне таксе и накнаде.....	460
5.6. Комуналне и сродне делатности.....	500
5.7. Социјална заштита	538
5.8. Месне заједнице	544
5.9. Самодопринос.....	546
6. ОСТАЛИ ОПШТИ АКТИ.....	555
6.1. Општи акти привредних друштава.....	557
6.2. Општи акти јавних служби	580
6.3. Општи акти удружења и других организација.....	599
7. ПРИВРЕМЕНА МЕРА	609
8. ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА	615
9. ЗАСТАЈАЊЕ СА ПОСТУПКОМ.....	655
10. НЕДОСТАТАК ПРОЦЕСНИХ ПРЕТПОСТАВКИ	661
11. ИЗВРШЕЊЕ ОДЛУКА УСТАВНОГ СУДА.....	671
12. ПИСМО НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ	681

ПОСТУПАК РЕШАВАЊА СУКОБА НАДЛЕЖНОСТИ	685
ПОСТУПАК ПО ЖАЛБИ НА ОДЛУКУ О ПРЕСТАНКУ СУДИЈСКЕ ФУНКЦИЈЕ	711
ПОСТУПАК ПО ЖАЛБИ ОРГАНА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ.....	745
ПОСТУПАК ОДЛУЧИВАЊА О УСТАВНИМ ЖАЛБАМА.....	749
II – ПРЕДМЕТНО-ПОЈМОВНИ РЕГИСТАР	929

**I – ОДЛУКЕ, РЕШЕЊА И ЗАКЉУЧЦИ
УСТАВНОГ СУДА ДОНЕТИ
У ПЕРИОДУ ЈАНУАР–ЈУЛ 2010. ГОДИНЕ**

**ПОСТУПАК ЗА ОЦЕНУ УСТАВНОСТИ
И ЗАКОНИТОСТИ ОПШТИХ АКТА И
САГЛАСНОСТИ ОПШТИХ АКТА СА
ОПШТЕПРИХВАЋЕНИМ ПРАВИЛИМА
МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА И ПОТВРЂЕНИМ
МЕЂУНАРОДНИМ УГОВОРИМА**

**1. ЗАКОНИ И ДРУГИ ОПШТИ АКТИ
НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ**

ОДЛУКЕ

Закон о локалним изборима („Службени гласник РС“, број 129/07) – чл. 18, 43. и 47.

Поштовање уставног принципа слободних и непосредних избора у систему сразмерног представништва и затворених изборних листа, као и права грађана на локалну самоуправу, подразумева да редослед кандидата на листи обавезује предлагача листе при расподели добијених одборничких мандата и да се мандати додељују кандидатима по редоследу по коме су њихова имена наведена на листи.

Институт уговора између кандидата за одборника, односно одборника и подносиоца изборне листе, којим се може предвидети право подносиоца изборне листе да у име одборника поднесе оставку на функцију одборника у скупштини јединице локалне самоуправе и на основу кога подносилац изборне листе стиче право да слободно располаже мандатом одборника (институт бланко оставке), супротан је основним уставним начелима о суверености грађана и владавини права, Уставом утврђеном бирачком праву и праву грађана на локалну самоуправу и непосредан избор представника у скупштини јединица локалне самоуправе, Уставом утврђеној улози политичких странака у демократском друштву, као и потврђеним међународним уговорима.

Законодавац је овлашћен да, уређујући поступак избора одборника у скупштинама јединица локалне самоуправе, уведе и посебне мере ради постизања пуне равноправности припадника националних мањина и стварања услова за њихову сразмерну заступљеност. Целисходност конкретних законских решења која законодавац уводи ради остваривања права националних мањина на политичко репрезентовање, ствар је законодавне политике у уређивању локалних избора, о којој Уставни суд, сагласно члану 167. Устава, није надлежан да одлучује.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 43. Закона о локалним изборима („Службени гласник РС“, број 129/07) нису у сагласности са Уставом.

2. Утврђује се да одредбе члана 47. Закона из тачке 1. нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима.

3. Обустава се поступак за оцену уставности одредаба члана 18. Закона из тачке 1.

4. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачног акта, односно радње предузете на основу члана 47. Закона из тачке 1.

Образложење

I

Уставни суд је на седници одржаној 2. јула 2009. године донео Решење ИУз-52/2008 којим је покренуо поступак за оцену уставности одредаба чл. 18, 43. и 47. Закона о локалним изборима („Службени гласник РС“, број 129/07), а које је објављено у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 58/09, од 25. јула 2009. године.

Поступак за оцену уставности одредаба чл. 18. и 47. Закона Уставни суд је покренуо поводом више поднетих иницијатива, јер је, сагласно одредбама члана 53. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), оценио да се основано поставља питање њихове сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима. У једној од иницијатива предложено је да Уставни суд, до доношења коначне одлуке о уставности члана 47. Закона о локалним изборима, донесе одлуку којом ће обуставити извршење појединачних аката или радњи предузетих на основу тог члана Закона. Уставни суд је, сагласно одредбама члана 168. став 1. и члана 175. став 2. Устава, одлучио да самостално покрене поступак за оцену уставности одредаба члана 43. Закона.

Решење о покретању поступка за оцену уставности одредаба чл. 18, 43. и 47. Закона о локалним изборима Уставни суд је доставио Народној скупштини на одговор. Пошто Народна скупштина није доставила одговор у остављеном року, а ни накнадно, Уставни суд је, на основу одредбе члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, наставио поступак.

С обзиром на то да су уставноправна питања која су се постављала поводом оцене оспорених одредаба чл. 18, 43. и 47. Закона о локалним изборима од ширег уставноправног значаја, Уставни суд је, сагласно одредбама члана 37. став 1. Закона о Уставном суду, одржао јавну расправу 2. фебруара 2010. године, уз учешће представника Народне скупштине, подносилаца иницијатива, представника надлежних републичких органа и једног броја научних радника. На расправи су размотрена отворена уставноправна питања изнета у реферату за јавну расправу и друга питања од значаја за одлучивање Уставног суда у овој правној ствари. На јавној расправи и у достављеним писаним прилозима, поводом уставности оспорених одредаба Закона о локалним изборима изнета су у основи два различита мишљења. Према једном, шире заступаном становишту, оспорене одредбе члана 18. Закона су сагласне Уставу, јер се те одредбе, којима су уређени општи услови кандидовања, једнако односе на све учеснике у изборном поступку, а оне својом садржином не ограничавају права националних мањина на политичко репрезентовање. Према другом становишту, које су првенствено за-

ступали, подносиоци иницијативе, оспорене одредбе члана 18. Закона нису у сагласности са Уставом, из разлога што се истоветна решења односе и на припаднике националних мањина и на грађане који припадају већини, чиме се фактички припадници националних мањина доводе у неравноправан положај у односу на припаднике већинског народа у поступку кандидовања на локалним изборима (реч је о посредној дискриминацији), а тиме и у остваривању права на политичко репрезентовање. У погледу уставности одредаба чл. 43. и 47. Закона, у расправи су такође изнета два различита мишљења. Једно, шире заступљено, према коме одредбе чл. 43. и 47. Закона нису у сагласности са основним уставним начелима садржаним у одредбама чл. 2, 3. и 5. Устава, као ни са одредбама чл. 52, 176. и 180. Устава, јер се оспореним одредбама Закона доводи у питање природа представничког мандата утврђена Уставом, као и Уставом зајемчено изборно право и право грађана на локалну самоуправу, а утврђени положај и улога политичких партија уређује супротно Уставу. Представник Народне скупштине и представници надлежних министарстава заступали су становиште о сагласности оспорених одредаба чл. 43. и 47. Закона са Уставом, јер се природа одборничког мандата, по њиховом мишљењу, не разликује од природе посланичког мандата утврђеног одредбом члана 102. став 2. Устава, а која предвиђа могућност располагања мандатом народних посланика.

II

Оспореним одредбама чл. 18, 43. и 47. Закона о локалним изборима („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је:

Члан 18.

Кандидате за одборнике могу предлагати, посебно или заједно, политичке странке, коалиције и друге политичке организације, као и групе грађана чије изборне листе својим потписима подржи најмање 30 бирача по предлогу за сваког кандидата на изборној листи. Предлагач мора на изборној листи имати најмање једну трећину кандидата од укупног броја одборника који се бира.

У јединицама локалне самоуправе које имају мање од 20.000 бирача, изборне листе из става 1. овог члана утврђене су и када их својим потписом подржи најмање 200 бирача.

У име политичке странке или групе грађана, предлоге из ст. 1. и 2. овог члана може поднети само лице које је политичка странка или група грађана овластила.

У име коалиције странака, предлог из ст. 1. и 2. овог члана подносе највише два овлашћена лица.

Члан 43.

Подносилац изборне листе ће, најкасније у року од 10 дана од дана објављивања укупних резултата избора, доставити изборној комисији јединице

локалне самоуправе податке о томе којим кандидатима са изборне листе се додељују добијени одборнички мандати.

Ако подносилац изборне листе не достави податке из става 1. овог члана, изборна комисија ће га писмено обавестити да је дужан да то учини у накнадном року од пет дана, уз упозорење на последице непоступања.

Ако подносилац изборне листе не достави податке из става 1. овог члана ни у накнадно остављеном року, изборна комисија ће све добијене мандате са те листе доделити кандидатима са те листе према њиховом редоследу на листи.

Члан 47.

Подносилац изборне листе и кандидат за одборника, односно одборник, могу закључити уговор којим ће регулисати међусобне односе и предвидети право подносиоца изборне листе да, у име одборника, поднесе оставку на функцију одборника у скупштини јединице локалне самоуправе.

Приликом закључења уговора из става 1. овог члана, кандидат за одборника, односно одборник, предаје подносиоцу изборне листе своју бланко оставку, што се констатује у уговору.

Бланко оставка је писмено које садржи изјаву кандидата за одборника, односно одборника, да подноси оставку на функцију одборника у скупштини јединици локалне самоуправе, као и овлашћење дато подносиоцу изборне листе да ову оставку, у његово име, преда председнику скупштине јединице локалне самоуправе.

На основу уговора из става 1. овог члана подносилац изборне листе стиче право да слободно располаже мандатом одборника са којим је закључио уговор и то тако што самостално одлучује да ли ће реализовати овлашћење које је добио и одређује време када ће то учинити.

Поднета оставка и овлашћење, који су дати у бланко оставци, не могу се опозвати.

Одборник који је поднео бланко оставку може учествовати у раду и одлучивању скупштине јединице локалне самоуправе и вршити сва права која произлазе из одборничке функције, све док скупштина јединице локалне самоуправе не утврди престанак његовог мандата на основу оставке коју је, у његово име, поднео подносилац изборне листе.

Уговор из става 1. овог члана сачињава се у писаној форми, а потписи на њему, као и потпис на бланко оставци, морају бити оверени у складу са законом којим се уређује овера потписа.

Висину накнаде за оверу потписа утврдиће посебним актом министарство надлежно за послове правде.“

III

У поступку оцене уставности наведених одредаба Закона о локалним изборима Уставни суд је пошао од одредаба Устава, којима је утврђено:

– да је Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима (члан 1);

– да сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника, као и да ниједан државни орган, политичка организација, група или појединац не може присвојити сувереност од грађана, нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана (члан 2);

– да је владавина права основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима, као и да се владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3);

– да се јемчи и признаје улога политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана, да је недопуштено деловање политичких странака које је усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње, као и да политичке странке не могу непосредно вршити власт, нити је потчинити себи (члан 5. ст. 1, 3. и 4);

– да је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу (члан 12. став 1);

– да Република Србија штити права националних мањина, као и да држава јемчи посебну заштиту националним мањинама ради остваривања потпуне равноправности и очувања њиховог идентитета (члан 14);

– да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују и да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, као и да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права, те да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18);

– да јемства неотуђивих људских и мањинских права у Уставу служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права (члан 19);

– да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права (члан 20. став 1);

– 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, као и да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима (члан 21. ст. 3. и 4);

– да се јемчи слобода мишљења и изражавања, као и слобода да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје, као и да се слобода изражавања може законом ограничити, ако је то неопходно ради заштите права и угледа других, чувања ауторитета и непристрасности суда и заштите јавног здравља, морала демократског друштва и националне безбедности Републике Србије (члан 46);

– да сваки пунолетан, пословно способан држављанин Републике Србије има право да бира и да буде биран, да је изборно право опште и једнако, избори су слободни и непосредни, а гласање је тајно и лично, као и да изборно право ужива правну заштиту у складу са законом (члан 52);

– да се припадницима националних мањина јемчи равноправност пред законом и једнака законска заштита, да је забрањена било каква дискриминација због припадности националној мањини, као и да се не сматрају дискриминацијом посебни прописи и привремене мере које Република Србија може увести у економском, социјалном, културном и политичком животу, ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини, ако су усмерени на уклањање изразито неповољних услова живота који их посебно погађају (члан 76);

– да Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана (члан 97. тачка 2));

– да је народни посланик слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика (члан 102. став 2);

– да грађани имају право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, које остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника (члан 176. став 1);

– да је скупштина највиши орган јединице локалне самоуправе, да је чине одборници, да се одборници бирају на период од четири године, на непосредним изборима тајним гласањем, у складу са законом, као и да се у јединицама локалне самоуправе у којима живи становништво мешовитог националног састава, омогућује сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама, у складу са законом (члан 180).

IV

У решавању овог уставног спора, Уставни суд је имао у виду и релевантне потврђене међународне уговоре, а који су, сагласно одредби члана

16. став 2. Устава, саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују.

Одредбама члана 25. Међународног пакта о грађанским и политичким правима („Службени лист СФРЈ“, број 7/1971) утврђено је да сваки грађанин има право и могућност, без икакве дискриминације поменуте у члану 2. и без неоснованих ограничења: а) да учествује у управљању јавним пословима, било непосредно, било преко слободно изабраних представника; б) да бира и да буде биран на повременим, истинским, општим, једнаким и тајним изборима, који обезбеђују слободно изражавање воље бирача.

Одредбом члана 3. Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, измењену у складу с Протоколом број 11 („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 9/2003) предвиђено је да се високе стране уговорнице обавезују да у примереним временским размацима одржавају слободне изборе с тајним гласањем, под условима који обезбеђују слободно изражавање мишљења народа при избору законодавних тела.

Чланом 4. Оквирне конвенције за заштиту националних мањина („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/1998) утврђено је да се стране уговорнице обавезују да ће припадницима националних мањина гарантовати равноправност пред законом и једнаку законску заштиту, те да је у том смислу забрањена било каква дискриминација на основу припадности националној мањини (став 1), да се стране уговорнице обавезују да усвоје, где је потребно, одговарајуће мере како би у свим областима економског, друштвеног, политичког и културног живота обезбедиле пуну и стварну једнакост припадника националне мањине и припадника већине и да ће се у том погледу водити рачуна о специфичним условима припадника националних мањина (став 2), као и да се мере усвојене сходно ставу 2. неће сматрати актом дискриминације (став 3). Такође, одредбом члана 15. Конвенције предвиђено је да ће стране уговорнице створити услове потребне за делотворно учешће припадника националних мањина у културном, друштвеном и економском животу и јавним односима, посебно оним који се на њих односе.

V

У погледу оцене уставности одредаба члана 43. Закона о локалним изборима, Уставни суд сматра да су за ту оцену посебно значајна уставна начела о суверености грађана, владавини права и непосредним изборима (чл. 2. и 3), уставне гаранције о улози политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана (члан 5. став 1), уставне одредбе којима се јемчи изборно право грађана (члан 52), као и Уставом утврђено право грађана на локалну самоуправу (члан 176. став 1) које грађани остварују на начин прописан Уставом, односно о томе да се одборници бирају на период од четири године на непосредним изборима тајним гласањем (члан 180. став 3),

Према члану 2. Устава, сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника и ниједан државни орган, политичка организација, група или појединац не може присвојити сувереност од грађана, нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана. Одредбом члана 3. став 2. Устава утврђено је да се владавина права остварује, поред осталог, и слободним и непосредним изборима, док је положај политичких странака утврђен одредбама члана 5. Устава. Одредбама члана 52. Устава, којима је зајемчено изборно право грађана, утврђено је и да су избори слободни и непосредни (став 2). Такође, одредбама Устава које се посебно односе на територијално уређење утврђено је да грађани имају право на локалну самоуправу, које остварују непосредно и преко својих слободно изабраних представника (члан 176. став 1), као и да се одборници у скупштини јединице локалне самоуправе бирају на период од четири године, на непосредним изборима (члан 180. став 3).

Законом о локалним изборима, којим је уређен избор и престанак мандата одборника у јединицама локалне самоуправе, предвиђен је пропорционални (сразмерни) систем расподеле мандата, као и затворене (везане) кандидатске листе, с тим да предлагач листе самостално одређује састав листе, као и да бирач располаже једним гласом и да може да гласа само за једну листу у целини. Оспореним одредбама члана 43. Закона прописано је да подносилац изборне листе, у одређеном року од дана објављивања резултата избора, доставља изборној комисији јединице локалне самоуправе податке о томе којим кандидатима са изборне листе се додељују добијени одборнички мандати (став 1), као и да ће изборна комисија, у случају да подносилац листе то не учини ни у накнадно остављеном року, све добијене мандате са те листе доделити кандидатима са те листе према њиховом редоследу на листи (став 3).

Из садржине одредбе члана 43. став 1. Закона произлази да подносилац изборне листе, након утврђивања резултата избора, добијене мандате додељује кандидатима са изборне листе по сопственом избору, а не по редоследу који је кандидат заузимао на изборној листи. На основу таквог законског решења, грађани се чином гласања једино опредељују за изборну листу, односно за све кандидате са те листе, а предлагачи листа су ти који врше коначан избор представника за локалну скупштину, међу предложеним кандидатима на листи. Уставни суд оцењује да се на тај начин, супротно Уставу, уводи својеврстан облик посредних избора на локалном нивоу, у коме се подносиоци изборних листа, након гласања, јављају као посредници између бирача и њихових представника. Уместо да мандат одборника стекну по утврђивању и објављивању резултата избора, оним редоследом којим су предложени на листи, кандидати са листе својство одборника стичу, према наведеној одредби Закона, тек након „избора“ од стране подносиоца изборне листе. Уставом је изричито утврђено да су грађани носиоци суверенитета, да се не може присвојити сувереност од грађана, да грађани располажу правом да бирају и да то чине на непосредним изборима, те се, према схватању

Уставног суда, својство одборника сагласно Уставу може стећи једино непосредним избором од стране грађана. Из тих разлога, Уставни суд је утврдио да се оспореном одредбом члана 43. став 1. Закона крши уставно начело о народном (грађанском) представништву, као и уставни принципи о томе да су избори слободни и непосредни. Такође, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 43. став 1. Закона није у складу ни са Уставом зајамченим правом грађана на локалну самоуправу, будући да грађани то право према изричитим одредбама чл. 176. и 180. Устава остварују преко својих слободно изабраних представника, односно одборника који се бирају на непосредним изборима. Према становишту Уставног суда, поштовање уставног принципа слободних и непосредних избора у систему сразмерног представништва и затворених изборних листа подразумева да редослед кандидата на листи обавезује предлагача листе при расподели добијених одборничких мандата и да се мандати додељују кандидатима по редоследу по коме су њихова имена наведена на листи.

Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 43. став 1. Закона, којом је дато овлашћење подносиоцу изборне листе, а то је најчешће политичка странка, да слободно врши расподелу добијених мандата кандидатима са изборне листе и одређује носиоце мандата у скупштини јединице локалне самоуправе, није у сагласности ни са одредбом члана 5. став 4. Устава. Уставом јесте призната и зајамчена улога политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана (члан 5. став 1), али је изричито утврђено и да странке не могу непосредно вршити власт, нити је потчинити себи (члан 5. став 4). Уставни суд је имао у виду да у систему пропорционалних избора, за који се определио наш законодавац, политичке странке, као и други законом овлашћени предлагачи изборних листа, имају веома значајну улогу у изборном поступку, односно у поступку кандидовања, то јест предлагања кандидата за одборнике. Према схватању Уставног суда, садржина права кандидовања се исцрпљује у праву предлагача изборне листе да слободно номинује кандидате за одборнике, односно да самостално одреди које кандидате ће предложити и њихов редослед на листи, али се политичкој странци и другим предлагачима изборних листа не може, према мишљењу Уставног суда, дати овлашћење да бира, односно да након спроведених избора и изражене воље бирача одлучује о томе ко ће бити одборник у скупштини јединице локалне самоуправе, а да се тиме не повреди наведена уставна решења и не доведе у питање сама суштина Уставом утврђеног изборног права грађана.

По оцени Уставног суда, оспорена одредба члана 43. став 1. Закона, није у сагласности ни са одредбама члана 52. Устава, којима је утврђено да су грађани носиоци изборног права и да они то своје право остварују на слободним и непосредним изборима. Уставни суд налази да се законом не може свести, односно ограничити право грађана да бирају само на „гласање“, то јест на давање гласа одређеној изборној листи, а да при томе они заправо не бирају одборнике, већ да то чине предлагачи изборне листе, за коју су бирачи гласали. На тај начин, према оцени Уставног суда, суштински се ограничава право грађана да непосредно бирају своје представнике

у локалним органима власти, а што је супротно и одредбама члана 176. став 1. и члана 180. став 3. Устава.

На основу изложеног, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 43. став 1. Закона о локалним изборима нису у складу са одредбама члана 2, члана 3. став 2, члана 5. став 4, члана 20, члана 52. став 2, члана 176. став 1. и члана 180. став 3. Устава.

У погледу одредаба члана 43. ст. 2. и 3. Закона, којима је предвиђена могућност остављања накнадног рока за подносиоца изборне листе да достави податке о томе којим кандидатима са листе додељује добијене одборничке мандате и одређен начин доделе мандата кандидатима са листе у случају пропуштања тог рока, Уставни суд налази да су оне садржински повезане са одредбом члана 43. став 1. Закона и да са њима чине јединствену правну и логичку целину, те је стога утврдио да члан 43. Закона у целини није у сагласности са Уставом.

VI

Одредбе члана 47. Закона о локалним изборима Уставни суд је ценио са становишта основних уставних начела и принципа о суверености грађана и владавини права, као и права грађана на локалну самоуправу и непосредан избор својих представника у скупштину јединица локалне самоуправе. Уставни суд је наведене одредбе Закона ценио и у односу на одредбе Устава о улози политичких странака у демократском друштву и уставне одредбе којима је зајемчено бирачко право, као и у односу на наведене одредбе Међународног пакта о грађанским и политичким правима и Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Уставна начела о суверености грађана и владавини права садржана у чл. 2. и 3. Устава, право грађана на локалну самоуправу зајемчено одредбама члана 176. Устава, као и одредба члана 180. став 3. Устава по којој се одборници бирају на непосредним изборима, представљају темељне уставне одредбе којима се одређује однос бирача и одборника у скупштини јединице локалне самоуправе и природа одборничког мандата. При томе, општа уставна начела из чл. 2. и 3. Устава која опредељују природу представничког мандата, односе се на све народне представнике који су непосредно бирани од стране грађана, па тако и на одборнике као представнике грађана у скупштини јединице локалне самоуправе, док се одредбе чл. 176. и 180. Устава непосредно односе на слободно изабране представнике у скупштинама јединица локалне самоуправе. Из наведених уставних одредаба, према мишљењу Уставног суда, произлази да су грађани носиоци суверене власти, да они своје право на локалну самоуправу остварују и преко својих слободно изабраних представника, то јест одборника у скупштинама јединица локалне самоуправе, који у њихово име и у њиховом интересу одлучују о пословима од локалног значаја. Право одборника да представља грађане у скупштини јединице локалне самоуправе Уставом није ограничено, нити Устав предвиђа могућност ограничења изборног права оствареног на непосредним

изборима за скупштину јединице локалне самоуправе те, према оцени Уставног суда, одборник има Уставом загарантовану слободу у представљању оних који су га бирали. Уставни суд указује да је слободан мандат народних представника један од основних принципа и вредности на којима се темељи савремена демократска и правна држава, а да је према члану 1. Устава, Република Србија, поред осталог, заснована и на начелима грађанске демократије и припадности европским принципима и вредностима.

Оспореним одредбама члана 47. Закона о локалним изборима уређен је институт уговора између кандидата за одборника, односно одборника и подносиоца изборне листе, којим се може предвидети право подносиоца изборне листе да у име одборника поднесе оставку на функцију одборника у скупштини јединице локалне самоуправе и на основу кога подносилац изборне листе стиче право да слободно располаже мандатом одборника, а уређен је и институт бланко оставке. Одредбе члана 47. Закона формулисане су у осам ставова и све оне уређују наведени институт уговора између кандидата за одборника, односно одборника и подносиоца изборне листе и бланко оставку, тако да је Уставни суд вршио оцену уставности оспореног члана 47. у целини, не разматрајући понаособ свако појединачно решење садржано у тим одредбама.

Увођењем института уговора на основу кога подносилац изборне листе стиче право да слободно располаже мандатом одборника, према оцени Уставног суда, законодавац мења Уставом утврђен положај одборника и карактер представништва у скупштини јединице локалне самоуправе. Уставни суд истиче да се својство одборника према Уставу стиче непосредним избором од стране грађана, да је одборник слободан у вршењу своје функције и представљању грађана у скупштини јединице локалне самоуправе. Слободан мандат одборника као представника грађана не значи да је одборник слободан да располаже мандатом на начин предвиђен оспореном одредбом члана 47. Закона, већ независност одборника од спољних утицаја, приликом гласања и одлучивања у локалном представничком телу. Имајући у виду да не постоји уставноправно утемељена веза између бирача и одборника у току трајања мандата у смислу правне везаности у остваривању функције одборника, па ни у погледу престанка мандата (опозив), Уставни суд сматра да се таква веза утолико пре законом не може предвидети између одборника и подносиоца изборне листе, нити се законом вршење одборничке функције може учинити зависним од воље подносиоца изборне листе. Из чињенице да је подносилац изборне листе у поступку кандидовања номинавао кандидата за одборника на својој изборној листи, не могу се, према оцени Уставног суда, изводити посебна права и овлашћења подносиоца изборне листе у односу према одборнику, нити могућност да на основу уговора располаже мандатом одборника. Уређивањем таквог института уговора који за предмет има располагање одборничким мандатом, законодавац на посредан начин мења Уставом опредељену природу представничког мандата и фактички уводи прикривени императивни мандат одборника, али не у односу на оне које по Уставу одборник представља – који су га

изабрали и који су му поверили мандат, већ у односу на политичку странку, односно другог овлашћеног предлагача на чијој је листи кандидован за одборника. Мандат је јавноправни однос између бирача и представника и он не може бити предмет уговора између кандидата за одборника, односно одборника и подносиоца изборне листе. Природа представничког мандата не допушта да његово вршење буде предмет правног посла. Функција одборника скупштине општине је јавна функција коју одборник врши на основу избора од стране грађана и Устав не даје могућност одборнику да располаже правом на вршење те функције тако што ће то право пренети на треће лице, односно на подносиоца изборне листе. Такав уговор по својој правној природи представљао би уговор приватног права, а мандат, као израз јавноправног односа, не може бити предмет таквог уговора. Наиме, предмет таквог уговора је противан јавном поретку, односно у супротности је са основним одредбама Устава о суверености грађана, владавини права и праву грађана на локалну самоуправу и непосредан избор својих представника, и као такав је правно недопуштен. Из наведених разлога, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 47. Закона о локалним изборима нису у сагласности са одредбама члана 2, члана 3. став 2, члана 176. став 1. и члана 180. став 3. Устава.

Поред тога, институт бланко оставке из члана 47. Закона, на основу кога подносилац бланко оставке преноси овлашћење за подношење оставке на подносиоца изборне листе, а подносилац изборне листе самостално одлучује о томе да ли ће и када ће реализовати овлашћење да у име одборника поднесе оставку, према оцени Уставног суда, није у складу са основним правним принципом да изјава воље о оставци треба да одговара стварној вољи носиоца јавне функције, нити уставном одређењу да јавна функција може престати на лични захтев носиоца јавне функције. Уставни суд сматра да функција одборника, као и друга јавна функција може увек престати вољом њеног носиоца, али та воља мора да одговара стварној вољи одборника у тренутку подношења оставке и да буде слободно изражена. У ситуацији када стављање на располагање бланко оставке може представљати услов да неко буде кандидован за одборника и када подносилац изборне листе самостално одлучује о томе да ли ће и када ће активирати унапред потписану бланко оставку, Уставни суд налази да таква оставка не представља чин слободне воље одборника.

Одредбе члана 47. Закона, према оцени Уставног суда, нису у сагласности ни са уставном забраном да политичке странке не могу непосредно вршити власт, нити је потчинити себи. Политичке странке јесу законом овлашћени предлагачи изборних листа и у пракси су оне по правилу често и једини предлагачи тих листа. Међутим, из права на предлагање кандидата на изборној листи не могу се, према схватању Уставног суда, установљавати инструменти за одговорност одборника у односу на подносиоца изборне листе предвиђени оспореним одредбама Закона. Из оспорених одредаба Закона следи да политичка странка која на основу уговора стиче право да располаже мандатом одборника, може увек својом одлуком лишити одборника

мандата у случају његове „непослушности“ и неповиновања налозима странке и заменити га другим одборником. Политичке странке на тај начин могу неконтролисано мењати састав скупштине јединице локалне самоуправе, а тиме утицати и на начин одлучивања у скупштини, односно на функционалност тог органа у целини, али и других органа и тела која бира или именује скупштина. Довођењем политичких странака у такву правну позицију да располажу мандатима одборника, ствара се могућност да оне, супротно Уставу, власт на локалном нивоу потчине себи тако што ће применом одредаба члана 47. Закона преузети улогу бирачког тела, односно самих представника грађана. Стога је Уставни суд оценио да се оспореним одредбама члана 47. Закона политичким странкама дају таква овлашћења која излазе ван Уставом утврђеног оквира за њихово деловање, те је утврдио да оспорене одредбе члана 47. Закона нису у сагласности ни са одредбом члана 5. став 4. Устава.

Оспореним одредбама члана 47. Закона, на основу којих подносилац изборне листе може, располажући мандатом одборника, одлучивати и о дужини трајања мандата одборника, односно о престанку мандата одборника, ограничава се и остварено право грађанина да буде биран зајемчено одредбама члана 52. Устава, члана 25. тачка б) Међународног пакта о грађанским и политичким правима и члана 3. Протокола број 1 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. Наиме, право грађанина да буде биран утврђено Уставом и потврђеним међународним уговорима, према схватању Уставног суда, подразумева и право на задржавање и несметано уживање одборничког мандата у периоду на који је изабран и гарантовану заштиту од самовољног одузимања, односно престанка мандата стеченог на изборима. С обзиром на то да са давањем овлашћења подносиоцу изборне листе да слободно располаже мандатом одборника, фактички даје овлашћење да арбитрерно одлучује о престанку одборничког мандата, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе Закона нису у сагласности са наведеним одредбама Устава и потврђених међународних уговора. Такође, имајући у виду да се законом може прописати само начин остваривања изборног права, а да се, према оцени Уставног суда, оспорене одредбе не односе на начин остваривања тог права, већ доводе у питање суштину оствареног изборног права, Уставни суд је утврдио да су оспорене одредбе у супротности и са одредбама чл. 18. и 20. Устава.

С обзиром на садржину оспорених одредаба члана 47. Закона, то јест на могућност престанка одборничког мандата због непоштовања налога подносиоца изборне листе, односно политичких партија, Уставни суд сматра да се оспореним одредбама ограничава и право одборника на слободу мишљења и изражавања, зајемчену одредбама члана 46. Устава. Према схватању Уставног суда, одборници у вршењу одборничке функције у скупштини морају бити слободни да изражавају своје мишљење, односно да говоре и да гласају према свом уверењу. Слобода мишљења и изражавања значајна је за све грађане, али ова Уставом зајемчена слобода од посебне је важности за изабране представнике грађана, будући да они представљају

грађане и заступају њихове интересе у скупштини. Законодавац је ову слободу посебно заштитио и установљавањем правила о имунитету одборника, садржаних у одредби члана 37. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07). Иако је општеприхваћени принцип да одборник, као представник грађана, не одговара за изражено мишљење у скупштини, на основу оспорених одредаба члана 47. Закона, одборник може увек одговорати за изражено мишљење у скупштини, јер може бити активирана његова бланко оставка уколико гласа или говори противно ставу, односно налогу политичке странке са чије листе је изабран. Тиме се, према оцени Уставног суда, у знатној мери ограничава Уставом зајемчена слобода мишљења и изражавања одборника, као изабраних представника грађана у јединици локалне самоуправе.

На основу свега изложеног, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 47. Закона нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима.

Уставни суд констатује да је одредба члана 102. став 2. Устава садржана у делу Устава којим се изричито уређује положај народних посланика, а не и положај одборника, те стога Суд није ни ценио сагласност оспорених одредаба члана 47. Закона са том уставном одредбом. Уставни суд је при томе имао у виду да је у мишљењу Венецијанске комисије Савета Европе о Уставу Србије CDL/AD(2007)004, у делу који се односи на одредбу члан 102. став 2. Устава, садржано: „Чини се да је намера да се посланик веже за странку по свим питањима и увек. Ово је озбиљно кршење слободе посланика на изражавање својих погледа о ваљаности предлога или радње. Тиме се концентрише претерана власт у рукама партијског вођства“. Суд такође указује да документе Венецијанске комисије Европски суд за људска права сматра извором права (видети пресуде: *Apostol* против Грузије од 28. новембра 2006.; *Oya Ataman* против Турске од 5. децембра 2006.; *Yumak i Sadak* против Турске од 8. јула 2008.; *Melnuchenko* против Украјине од 19. октобра 2004. и др.).

О правном положају одборника и карактеру одборничког мандата Уставни суд је заузео став у Одлуци ИУ-66/02, ИУ-201/03 и ИУ-249/03 („Службени гласник РС“, број 100/03), оцењујући сагласност појединих одредаба Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 49/99 и 27/01) и Закона о локалним изборима („Службени гласник РС“, број 33/02) у односу на Устав од 1990. године. Том приликом Уставни суд је стао на становиште да кандидат за одборника стиче својство одборника непосредним избором од стране грађана и да одборник има Уставом загарантовану слободу у представљању оних који су га бирали.

Одлучујући о уставности одредаба члана 47. Закона, Уставни суд је имао у виду и праксу Европског суда за људска права и Европске комисије за људска права, према којој право на слободне изборе, гарантовано чланом 3. Протокола број 1 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, подразумева и индивидуално право грађанина да буде биран и да једном изабран буде члан парламента (видети нпр: *Gaulieder* против Словачке, број 36909/97).

Захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње која је предузета на основу одредаба члана 47. Закона о локалним изборима, Уставни суд је одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, јер је донета коначна одлука.

VII

Оцењујући уставност одредаба члана 18. Закона о локалним изборима, којима је утврђено ко може предлагати кандидате за одборнике и који су услови за подношење изборних листи, а имајући у виду наводе из иницијативе, Уставни суд је пошао, пре свега, од одредаба Устава о изборном праву (члан 52) и праву грађана на локалну самоуправу (члан 176. став 1), као и од одредаба Устава о јемствима која се односе на остваривање и заштиту права припадника националних мањина у Републици Србији, односно јединици локалне самоуправе (члан 14. и члан 180. ст. 3. и 4).

Уставни суд је утврдио да је оспореном одредбом члана 18. став 1. Закона о локалним изборима законодавац, поред тога што је прописао ко може предлагати кандидате за одборнике, прописао и услове за подношење изборне листе који се као општи услови једнако односе на све учеснике у изборном поступку. Наведеном одредбом Закона прописана су два кумулативна услова потребна за утврђење изборне листе, а то су: да најмање 30 бирача својим потписом подржи предлог за сваког кандидата и да предлагач предложи најмање једну трећину кандидата од укупног броја одборника који се бира. Законодавац у овој фази изборног поступка, није прописао посебне услове кандидовања за припаднике националних мањина, већ је одредбом члана 18. став 2. Закона предвидео посебно решење једино за мање изборне јединице, према коме изборну листу у јединицама локалне самоуправе које имају мање од 20.000 бирача треба да подржи најмање 200 бирача. Прописани услови кандидовања једнако важе за све законом овлашћене предлагаче изборних листа, па тако и за изборне листе које предложе политичке странке националних мањина.

Из садржине одредбе члана 18. став 1. Закона произлази да услови за утврђење изборне листе зависе и од броја одборника у скупштини јединице локалне самоуправе. Одредбом члана 29. Закона о локалној самоуправи прописано је да се број одборника у скупштини општине утврђује статутом општине, с тим што тај број не може бити мањи од 19, ни већи од 75, а одредбом члана 7. став 1. Закона о локалним изборима прописано је да се избор одборника обавља у општини као јединственој изборној јединици. Имајући у виду наведено, према одредбама члана 18. Закона, услови за утврђење изборне листе су следећи: да сваки овлашћени предлагач изборне листе мора да предложи најмање од 7 до 25 кандидата за одборнике и да листу својим потписима подржи најмање од 210 до 750 бирача, а у јединицама локалне самоуправе које имају мање од 20.000 бирача, потребно је да листу својим потписима подржи најмање 200 бирача.

Сагласно одредби члана 180. став 3. Устава, законодавац је овлашћен да уреди избор одборника у скупштини јединице локалне самоуправе, а у оквиру тога и да пропише услове потребне за утврђивање и проглашење изборне листе. Уставни суд указује да сврха прописивања услова кандидовања јесте да се обезбеди делотворно представљање свих грађана у скупштини јединице локалне самоуправе, па тако и припадника националних мањина. Наиме, у поступак кандидовања, осим политичких странака које су најчешћи подносиоци изборних листа, потребно је укључити и бираче и обезбедити њихов утицај на одређивање кандидата за одборнике, а то се постиже тиме што се као услов за утврђење изборних листа прописује и подршка одређеног броја бирача. Тиме се повећава и одговорност подносилаца изборних листа и спречава злоупотреба изборног права. Такође, према схватању Уставног суда, услови за подношење изборних листа прописани оспореним одредбама члана 18. Закона имају за циљ да спрече непотребно расипање гласова и смање фрагментацију унутар изборних тела у локалним јединицама, те тако омогуће формирање стабилне већине способне да формира органе локалне самоуправе и обезбеди функционисање локалне самоуправе. Мера до које се може ићи у релативизовању критеријума за подношење изборних листа, а да оно нема за последицу несразмерно велики број подносилаца изборних листа и непотребно расипање гласова, без стварне могућности за освајање одборничких места, ствар је законодавне политике, односно сврсисходности законских решења, о чему није надлежан да одлучује Уставни суд.

Према оцени Уставног суда, законодавац је поступио у складу са уставним овлашћењем из члана 180. став 3. Устава, када је оспореним одредбама члана 18. ст. 1 и 2. Закона прописао услове потребне за утврђивање и проглашење изборне листе и када је то питање уредио на јединствен начин за све бираче, односно подносиоце изборних листа. Питање сагласности оспорених одредаба Закона са одредбама Устава којима се јемче права припадника националних мањина и њихова посебна заштита ради остваривања њихове пуне равноправности, Уставни суд је ценио и са становишта да ли се на тај начин, с обзиром на то да не постоје посебне одредбе које се односе на политичке странке националних мањина као подносиоце изборних листа, суштински ограничава или онемогућава остваривање права припадника националне мањине на политичко репрезентовање, односно да ли услови прописани одредбама члана 18. ст. 1. и 2. Закона представљају изразито неповољне услове за кандидовање представника националних мањина, односно услове који посебно погађају подносиоце изборних лица припадника националних мањина. Прописивањем у члану 18. Закона наведених услова у погледу минималног броја бирача који треба да подрже изборну листу и минималног броја одборника који треба да буду предложени на листи да би једна изборна листа била правно ваљана, према оцени Уставног суда, нису постављени такви услови који би припаднике националних мањина довели у суштински неједнак положај у односу на припаднике већинског народа, нити се суштински ограничавају њихова права да учествују у управљању

јавним пословима и да буду сразмерно заступљени у скупштини јединице локалне самоуправе. При томе, Уставни суд је имао у виду чињеницу да су националне мањине у Републици Србији, према подацима надлежног органа за статистику, по правилу, сконцентрисане на одређеним подручјима и да у појединим општинама националне мањине представљају већинско становништво, те да, следствено томе, испуњавање наведених услова, у принципу, не представља знатну потешкоћу за политичке странке националних мањина.

Уставни суд сматра да остваривање уставних јемстава права припадника националне мањине у поступку избора одборника скупштине јединице локалне самоуправе подразумева, кад је то неопходно, установљавање посебних изборних услова и правила којима се обезбеђује њихова пуна равноправност и ефективно остваривање Уставом гарантованог изборног права и права на учествовање у управљању јавним пословима и омогућава њихова сразмерна заступљеност у скупштинама. Такво посебно законско решење у остваривању изборног права у јединицама локалне самоуправе утврђено је за припаднике националних мањина у одредби члана 40. став 5. Закона о локалним изборима, којом је прописано да политичке странке националних мањина и коалиције политичких странака националних мањина учествују у расподели мандата и када су добиле мање од 5% гласова од укупног броја бирача који су гласали. Законодавац је на тај начин предвидео посебне мере ради постизања пуне равноправности припадника националних мањина управо у оној фази изборног поступка која се односи на утврђивање резултата избора, прописујући да за странке националних мањина и коалиције тих странака не важи законски изборни праг од 5%. Према схватању Уставног суда, законодавац се определио за увођење посебних мера и привилеговани природни праг да би омогућио да листе кандидата политичких странака националних мањина, у оним општинама у којима националне мањине нису заступљене у значајном броју, стекну право на учешће у расподели мандата, иако не могу да остваре законски минимум од 5%.

Из поменутих одредаба Устава следи да је законодавац овлашћен да уреди поступак избора одборника у скупштинама јединице локалне самоуправе, као и да уводи посебне мере ради постизања пуне равноправности припадника националних мањина и да омогући њихову сразмерну заступљеност у локалним скупштинама. За која конкретна решења ће се законодавац определити да би омогућио остваривање права националних мањина на наведено политичко репрезентовање, ствар је законодавне политике у уређивању локалних избора, о којој Уставни суд, сагласно члану 167. Устава, није надлежан да одлучује, као ни о целисходности појединих законских решења.

Наиме, Уставни суд констатује да је у надлежности законодавца да одлучи у којим све фазама изборног поступка и које посебне мере треба предвидети ради равноправног учешћа припадника националних мањина у изборном поступку, а које треба да омогуће сразмерну заступљеност

националних мањина у скупштинама, како то стоји у одредби члана 180. став 4. Устава. Прописивање посебних мера ради постизање пуне равноправности припадника националних мањина само у завршној фази изборног поступка, то јест у фази расподеле мандата, могло би у пракси остати без ефекта, ако би припадницима националних мањина било у знатној мери отежано или онемогућено учешће у поступку кандидовања одборника, као и у другим фазама изборног поступка који претходи поступку утврђивања резултата избора и расподели мандата, што чланом 18. Закона, према оцени Уставног суда, није учињено.

Из наведених разлога, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе члана 18. ст. 1. и 2. нису несагласне са Уставом, нити са поменутиим одредбама Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, те да не стоје наводи из иницијативе да се овим одредбама врши дискриминација припадника националних мањина.

У вези са наводима иницијатора да је чланом 18. Закона требало предвидети и посебне услове кандидовања за припаднике националних мањина, Уставни суд указује да та питања нису предмет уставносудске оцене, већ да спадају у надлежност Народне скупштине као законодавног органа, односно да је ствар законодавца да оцени да ли је посебна мера предвиђена чланом 40. став 5. Закона о локалним изборима довољна да се обезбеди стварна равноправност припадника националне мањине и њихово ефективно учешће у вршењу јавне власти на локалном нивоу, или је пак потребно прописати посебне мере и у фази кандидовања, односно у другим фазама изборног поступка.

У погледу одредаба члана 18. ст. 3. и 4. Закона, којима је прописано ко може поднети изборне листе у име политичке странке, групе грађана или коалиције странака, Уставни суд налази да је законодавац овлашћен да уређујући локалне изборе утврди и конкретна решења која се односе на спровођење поступка кандидовања, те према оцени Уставног суда, ни одредбе члана 18. ст. 3. и 4. Закона нису несагласне са Уставом.

С обзиром на изнето, Уставни суд је обуставио покренути поступак оцене уставности одредаба члана 18. Закона о локалним изборима, сагласно одредби члана 57. тачка 2) Закона о Уставном суду.

VIII

Полазећи од изнетог, а у складу са одредбама члана 45. тачка 1) и члана 46. тачка 7) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе чл. 43. и 47. Закона о локалним изборима престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Закон о радиодифузији
(„Службени гласник РС“, бр. 42/02, 97/04, 76/05 и 79/05)
– члан 17. став 1. и члан 63.

Закон о радиодифузији
(„Службени гласник РС“, бр. 42/02, 97/04, 76/05 и 79/05)
– члан 32. став 2, члан 53. тач. 4) и 5), члан 54. и члан 57. став 1.

Прописујући оспореним одредбама Закона овлашћење посебног регулаторног тела – Републичке радиодифузне агенције да у поступку контроле над спровођењем Закона и надзора над радом емитера изриче мере прописане законом, укључујући и меру привременог, односно трајног одузимања дозволе, законодавац је уредио односе у оквиру Уставом утврђеног овлашћења, а заштита емитера обезбеђена је прописаним правом на делотворни правни лек против аката Савета Агенције (право на подношење тужбе у управном спору и изјављивање уставне жалбе).

Оспорене одредбе којима је у оквиру законом утврђеног јавног овлашћења Агенције да даје дозволе за емитовање програма, прописана обавеза Агенције да након објављивања јавног конкурса, а пре одлучивања о додели дозволе, утврди и објави недискриминаторске, објективне и мерљиве критеријуме одлучивања, те да под једнаким условима предност да учесницима конкурса сагласно утврђеним критеријумима, нису у супротности са Уставом и одредбама Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, односно таквим законским решењем учесници конкурса нису дискриминисани по било ком основу јер им је, уколико испуњавају законом прописане услове, а не добију дозволу, обезбеђено да у поступку пред Агенцијом, односно пред надлежним судом, остварују заштиту права, имајући у виду да се против коначног управног акта Агенције о додели дозволе, сагласно Закону, може водити управни спор, поред осталог и ради побијања донетог акта уколико је орган, доносећи га по слободној оцени, прекорачио границе законског овлашћења или ако такав акт није донет у складу са циљем у којем је овлашћење дато.

Начин утврђивања потребне већине за доношење одлука у раду Савета, као колегијалног органа Агенције, као и прописивање обавезе плаћања депозита за учешће на конкурс за добијање дозволе, односно рока у ком је Агенција дужна да уплаћени депозит врати учесницима конкурса, ствар је целисходности законског решења, за чију оцену, сагласно члану 167. устава, није надлежан уставни суд.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Одбија се предлог за утврђивање неуставности одредаба члана 17. став 1. и члана 63. Закона о радиодифузији („Службени гласник РС“, бр. 42/02, 97/04, 76/05 и 79/05).

2. Одбија се предлог за утврђивање неуставности и несагласности са Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода одредаба члана 32. став 2, члана 53. тач. 4) и 5), члана 54. и члана 57. став 1. Закона о радиодифузији („Службени гласник РС“, бр. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05 и 62/06).

3. Одбацују се захтеви за обуставу извршења појединачних аката или радњи донетих или извршених на основу одредаба Закона из тач. 1. и 2.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднет је предлог за оцену уставности одредаба члана 17. став 1. и члана 63. Закона о радиодифузији („Службени гласник РС“, бр. 42/02, 97/04, 76/05 и 79/05). Уз предлог је поднет и захтев да Уставни суд, до доношења коначне одлуке, „наложи обуставу извршења оспорених одредаба Закона“. Са овим предметом, на основу раније важећег Пословника о раду Уставног суда Републике Србије („Службени гласник РС“, број 9/95), спојен је предлог за оцену сагласности са Уставом и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода одредаба члана 32. став 2, члана 53. тач. 4) и 5), члана 54. и члана 57. став 1. Закона о радиодифузији („Службени гласник РС“, бр. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05 и 62/06). Предлагач је тражио да Уставни суд, до доношења коначне одлуке, обустави извршење решења Савета РРА број 609/06 од 07. 08. 2006. године, јер ће прекидом рада, будући да му није издата дозвола, те да му је одбијен приговор, предлагач претрпети велику и ненадокнадиву штету.

Уставни суд је предлоге, на основу одредбе члана 82. став 1. тачка 10) Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Закључком од 9. јула 2009. године, доставио на одговор Народној скупштини.

Законодавни одбор Народне скупштине доставио је одговор поводом предлога за оцену уставности одредаба члана 17. став 1. и члана 63. Закона о радиодифузији.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је Устав Републике Србије од 1990. године, на основу кога је оспорени закон донет и у односу на који је предлозима покренут поступак оцене уставности, престао да важи даном ступања на снагу Устава Републике Србије од 2006. године. Оцена уставности оспорених одредаба Закона, на основу одредаба члана 167. Устава, извршена је у односу на Устав који је на снази, а поступак је, сагласно одредби члана 112. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), настављен у складу са тим законом.

Уставом Републике Србије је утврђено: да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, као и да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово

спровођење (члан 18. ст. 1. и 3); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права (члан 20. став 1); да су сви пред Уставом и законом једнаки и 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. и 3); да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36. став 2); да се јемчи слобода мишљења и изражавања, као и слобода да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје (члан 46. став 1); да мерама у образовању, култури и јавном обавештавању, Република Србија подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебног етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана (члан 48); да је свако слободан да без одобрења, на начин предвиђен законом, оснива новине и друга средства јавног обавештавања и да се телевизијске и радио станице оснивају у складу са законом, да у Републици Србији нема цензуре и да само надлежан суд под условима прописаним том одредбом Устава може спречити ширење информација и идеја путем средстава јавног обавештавања (члан 50. ст. 1. до 3); да свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја и да су средства јавног обавештавања дужна да то право поштују (члан 51. став 1); да у области образовања, културе и информисања Србија подстиче дух толеранције и међукултурног дијалога и предузима ефикасне мере за унапређење узајамног поштовања, разумевања и сарадње међу свим људима који живе на њеној територији, без обзира на њихов етнички, културни, језички или верски идентитет (члан 81); да Република Србија, поред осталог, уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана, поступак пред судовима и другим државним органима, одговорност и санкције за повреду слобода и права грађана утврђених Уставом и за повреду закона, других прописа и општих аката; јединствено тржиште, правни положај привредних субјеката; систем обављања појединих привредних и других делатности, систем у области јавног информисања, систем јавних служби и друге односе од интереса за Републику Србију у складу са Уставом (члан 97. тач. 2), 6), 10) и 17)); да се јавна овлашћења могу законом поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима (члан 137. став 3); да се уставна жалба може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту (члан 170); да законитост коначних

појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита (члан 198. став 2).

Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05) прописано је: да свако има право на слободу изражавања, да ово право укључује слободу поседовања сопственог мишљења, примања и саопштавања информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе и да овај члан не спречава државе да захтевају дозволе за рад телевизијских, радио и биоскопских предузећа (члан 10. став 1); да свако коме су повређена права и слободе предвиђене у овој конвенцији има право на делотворан правни лек пред националним властима, без обзира на то јесу ли повреду извршила лица која су поступала у службеном својству (члан 13); да се уживање права и слобода предвиђених у овој Конвенцији обезбеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, веза са неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус (члан 14); да се ништа у овој конвенцији не може тумачити тако да подразумева право било које државе, групе или лица да се упусте у неку делатност или изврше неки чин који је усмерен на поништавање било ког од наведених права и слобода или на њихово ограничавање у већој мери од оне која је предвиђена Конвенцијом (члан 17).

Одредбе члана 17. став 1. и члана 63. Закона о радиодифузији оспоравају се у односу на члан 46. Устава од 1990. године, који по садржини одговара одредбама члана 50. Устава од 2006. године. По схватању предлагача, овим одредбама Закона којима је предвиђено овлашћење Савета Агенције да, као меру за повреду обавеза емитера, одузме дозволу за емитовање програма повређено је Уставом зајемчено право на слободу медија, које се, како наводи предлагач, може ограничити само кад се одлуком суда утврди постојање Уставом предвиђених разлога за такво ограничење. Будући да одлуке Агенције немају својство судске одлуке, то оспорене одредбе Закона о радиодифузији нису у сагласности са Уставом. У одговору Законодавног одбора се наводи да члан 46. раније важећег Устава, као и члан 50. Устава који је на снази, те одредбе члана 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, предвиђају право државе да могућност емитовања радио и телевизијског програма, с обзиром на ограниченост фреквенција као природног ресурса, подвргне режиму дозволе. Даље се наводи да је Законом о радиодифузији формирано независно регулаторно тело у области радиодифузије, које на основу унапред утврђених критеријума врши расподелу дозвола за емитовање програма које, под условима прописаним Законом, могу бити одузете ако емитер престане да испуњава услове на основу којих му је дозвола додељена. Стога институт одузимања дозволе нема карактер цензуре, већ је у питању испуњавање обавеза на основу којих је један природни ресурс додељен на употребу.

Оспореном одредбом члана 17. став 1. Закона прописано је да Агенција може изрећи емитеру опомену, упозорење, као и да му у складу са одредбама овог закона може привремено или трајно одузети дозволу за емитовање програма, а оспореним чланом 63. прописано је да емитеру који и поред изреченог упозорења у смислу члана 18. овог закона настави да не извршава одредбе овог закона или прописе донете на основу њега или не поштује услове предвиђене дозволом за емитовање програма, или који не поступи по мерама за отклањање учињених повреда које је Савет утврдио у изреченом упозорењу, Савет изриче привремено одузимање дозволе за емитовање програма у трајању од 30 дана, а да меру трајног одузимања дозволе Савет Агенције изриче емитеру који не извршава своје обавезе, а коме је претходно најмање три пута била изречена мера привременог одузимања дозволе за емитовање програма. Оцењујући основаност навода предлагача да се оспореним одредбама члана 17. став 1. и члана 63. Закона ограничава Уставом зајемчена слобода медија, те мимо одлуке суда уводи цензура, Уставни суд је утврдио да су Законом о радиодифузији утврђена начела регулисања односа у области радиодифузије (члан 3), уређени су услови и начин обављања радиодифузне делатности и, у оквиру тога, услови и поступак за издавање и одузимање дозвола за емитовање радио телевизијског програма. Законом је основана и Републичка радиодифузна агенција као независно регулаторно тело које: врши контролу рада емитера у погледу доследне примене и афирмисања начела на којима се заснива регулисање односа у области радиодифузије, као и у извршавању других обавеза које по одредбама овог закона имају емитери (члан 10), издаје дозволе за емитовање програма по поступку и према критеријумима утврђеним овим законом (члан 11), ради спровођења радиодифузне политике доноси препоруке, упутства, обавезујућа и општеобавезујућа упутства за емитере (члан 12), врши као поверени посао надзор над радом емитера (члан 13), те изриче законом предвиђене мере за повреде обавеза емитера (чл. 17, 18. и 63). Полазећи од тога да се сагласно одредби члана 50. став 2. Устава телевизијске и радио станице оснивају у складу са законом, да Република уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана, одговорност и санкције за повреду слобода и права грађана утврђених Уставом и за повреду закона, других прописа и општих аката, правни положај привредних субјеката и систем обављања појединих привредних и других делатности и систем у области јавног информисања (члан 97. тач. 2), 6) и 10)), као и да је чланом 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода предвиђено да слободе утврђене тим чланом Конвенције не спречавају државе да предузећа у домену радио-дифузије, филма или телевизије подвргну режиму дозвола, Уставни суд је оценио, да је законодавац прописујући оспореним одредбама Закона овлашћење посебног регулаторног органа да у поступку контроле над спровођењем Закона (члан 10) и надзора над радом емитера (члан 13) изриче мере прописане законом, па и меру привременог, односно трајног одузимања дозволе, уредио односе у оквиру Уставом утврђеног овлашћења. По схватању Суда, оспорене

одредбе Закона немају значење ограничења Уставом зајемчене слободе медија, односно спречавања ширења информација и идеја путем средстава јавног обавештавања, већ одређивања одговарајућих санкција за повреду законом прописаних обавеза емитера да делатност обављају сагласно условима предвиђеним дозволом за емитовање програма, као и оним одредбама Закона и општих аката РРА донетим на основу овлашћења утврђених законом, којима су сагласно Уставу и међународним конвенцијама и стандардима уређене одговарајуће обавезе емитера у емитовању радио и телевизијског програма. Оцењујући уставност оспорених одредаба Закона Уставни суд је имао у виду и да је против аката Савета о одузимању дозволе Законом предвиђено право емитера на подношење тужбе у управном спору (члан 37), као и да се против појединачних аката организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, па и слобода медија зајемчена чланом 50. Устава, може остварити заштита изјављивањем уставне жалбе, на основу члана 170. Устава.

Одредба члана 32. став 2. Закона о радиодифузији оспорава се у делу (друга реченица) којим је прописано да опште акте и одлуке којима се одлучује о правима емитера Савет доноси већином гласова укупног броја чланова Савета. Из наведене, као и одредаба члана 53. тач. 4) и 5) које су такође предлогом оспорене, по мишљењу предлагача, произлази да Савет у поступку доношења одлука о издавању дозвола за емитовање програма, уместо правилног и потпуног утврђивања свих чињеница и околности које су од значаја за доношење законитог и правилног решења у управном поступку одлуке доноси „простим гласањем“, те да из оваквог законског одређивања начина доношења одлука о правима емитера произлази да су одлуке Савета „резултат пуког гласања“ за једног од више кандидата који испуњавају прописане минималне услове.

У вези са наводима предлагача којима се оспорава уставност одредбе члана 32. став 2. Закона, Уставни суд је оценио да је законодавац, сагласно одредбама чл. 97. и 137. Устава, овлашћен да законом оснива посебне органе преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима, те да им повери вршење одређених јавних овлашћења, да у оквиру уређивања ових односа законом одреди састав и надлежност њихових органа, као и начин доношења одлука у обављању послова ради којих су основани. Полазећи од тога да је Савет Агенције који доноси одлуке о питањима из надлежности Агенције образован као колегијалан орган (који има девет чланова), одређивање потребне већине гласова за доношење свих или појединих одлука из надлежности Агенције, по оцени Суда, у оквиру је Уставом утврђеног овлашћења законодавца да уређује оснивање и начин рада посебних органа којима се законом поверава вршење јавних овлашћења. Да ли ће Савет Агенције као колегијални орган одлуке из своје надлежности доносити простом или квалификованом већином, односно консензусом, по оцени Суда, ствар је целисходности законског решења за чију оцену Уставни суд, на основу одредаба члана 167. Устава није надлежан. Стога одредба члана 32. став 2. Закона о радиодифузији у делу у коме

је прописано да Савет одлучује о правима емитера већином гласова чланова Савета, по оцени Суда, није несагласна са Уставом.

Одредба члана 53. тачка 4) Закона којом је прописано да је Агенција дужна да утврди и објави недискриминаторске, објективне и мерљиве критеријуме одлучивања, који одговарају активностима за чије се обављање издаје дозвола, оспорава се и наводом да је законодавац „обавезао“ Агенцију да објави ове критеријуме тек у току поступања по већ поднетим пријавама, што је, како наводи предлагач, неуставно. Утврђивање и објављивање критеријума за оцењивање поднетих пријава за добијање дозвола након истека рока за њихово подношење, представља, како наводи предлагач, и кршење међународно прихваћених стандарда којима се регулишу јавни конкурси и кршење основних људских права, која права подразумевају право кандидата да у одређеном поступку јавног конкурса буде благовремено упознат са свим условима и критеријумима који су одлучујући да се о његовој пријави одлучи. Одредба члана 53. тачка 5) Закона у деловима којима утврђује да Агенција доноси одлуку у складу са утврђеним критеријумима, те да ће предност дати ономе који на основу поднете документације пружа већу гаранцију да ће доприносити већем квалитету и већој разноврсности програма, односно програмских садржаја на одређеном подручју на коме програм треба да буде емитован, као и да ће узети у обзир и допринос тог подносиоца пријаве остварењу начела уређења односа у области радиодифузије утврђених чланом 3. овог закона у претходном периоду емитовања, по мишљењу предлагача, није у сагласности са Уставом јер прописује „крајње немерљив, па дакле и непроверљив критеријум, подложен потпуно субјективној оцени чланова Савета“. Предлагач није навео одредбе Устава са којима оспорене одредбе Закона не би биле у сагласности, а сматра да се оспореним одредбама члана 53. тач. 4) и 5) Закона из наведених разлога „грубо повређују“ основна људска права гарантована чл. 14. и 17. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. У вези са овим наводима предлагача, Уставни суд је утврдио да је Законом предвиђено да се дозвола за емитовање програма издаје на основу јавног конкурса (члан 49. став 1), утврђена је садржина огласа којим се расписује јавни конкурс за издавање дозвола (члан 50), одређена документација коју је подносилац обавезан да достави уз пријаву (члан 52) и правна средства подносиоца пријаве против одлуке Савета, којом је одбијена пријава (члан 54), а да је одредбама члана 53. чије су тач. 4) и 5) оспорене уређено поступање Агенције по поднетим пријавама на конкурс. Полазећи од тога да је Законом о радиодифузији, на основу уставног овлашћења законодавца да уређује оснивање телевизијских и радио-станица, због ограничености радиофреквенцијског спектра, предвиђен систем обављања ове делатности на основу дозвола које даје Републичка радиодифузна агенција, по спроведеном конкурс, под условима и на начин прописан Законом, Уставни суд је оценио да је оспореним одредбама уређена садржина законом утврђеног јавног овлашћења Агенције да даје дозволе за емитовање програма (члан 8. став 1. тачка 3)), тако што је прописана обавеза Агенције да (пре одлучивања) утврди и објави

недискриминаторске, објективне и мерљиве критеријуме одлучивања (члан 53. тачка 4)), те да под једнаким условима предност да учесницима конкурса сагласно критеријумима одређеним оспореном одредбом члана 53. тачка 5)). Будући да су оспореним и другим одредбама Закона уређени услови и поступак издавања дозволе за емитовање програма, на основу овлашћења садржаног у одредбама члана 50. став 2, члана 97. тач. 6) и 10) и члана 137. став 3. Устава, као и одредбама члана 10. Европске конвенције, те да оспорене одредбе члана 53. тач. 4) и 5)) Закона, по схватању Суда, не садрже основ за поступање Агенције на начин којим би учесници конкурса били дискриминисани по било ком основу који ужива заштиту сагласно чл. 14. и 17. Конвенције, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе Закона нису у супротности са Уставом и наведеним члановима Европске конвенције. Наводи предлагача да је Агенција утврдила критеријуме након расписаног јавног конкурса (члан 53. тачка 4)), те да су предвиђени критеријуми „крајње немерљиви, па дакле и непроверљиви, подложни субјективној оцени чланова Савета“ (члан 53. тачка 5)), по схватању Суда, односе се на питање примене и целисходности оспорених одредаба Закона, за чију оцену Уставни суд, сагласно члану 167. Устава, није надлежан. Такође, по схватању Суда, иако Закон није изричито утврдио обавезу Агенције да недискриминаторске, објективне и мерљиве критеријуме одлучивања објави истовремено са расписаним конкурсом, утврђивањем обавезе Агенције да пре одлучивања о додели дозволе утврди и објави одговарајуће критеријуме сагласно којима је донела одлуку (члан 53. тачка 4)), те одређивањем критеријума предности које је Агенција дужна да утврди на основу поднете документације (члан 53. тачка 5)), обезбеђује се да учесници конкурса који нису добили дозволу, а испуњавали су услове прописане законом, могу у поступку пред Агенцијом, односно пред надлежним судом, да остваре одговарајућу заштиту права. Наиме, против коначног акта Агенције о додели дозволе, сагласно Закону, може се водити управни спор у коме се управни акт, поред осталог, може побијати и ако је у акту који је донет по слободној оцени, орган прекорачио границе законског овлашћења или ако такав акт није донет у складу са циљем у којем је овлашћење дато.

Оспореним чланом 54. Закона, којим је прописана могућност подношења приговора против одлуке Савета Агенције, те да о приговору одлучује Савет, по мишљењу предлагача, искључује се двостепеност у одлучивању, јер исти орган одлучује о правима и правним интересима грађана. Стога овакво законско решење, како наводи предлагач, представља „кршење“ људских права и слобода гарантованих одредбама чл. 13. и 47. Европске конвенције, које гарантују право свакоме на делотворан правни лек, јер се тужба у управном спору, која се може поднети против коначне одлуке Савета, по мишљењу предлагача, не може сматрати делотворним правним леком будући да нема суспензивно дејство у односу на одлуку по приговору која је по самом закону извршна и што се тужбом у управном спору оцењује само законитост управног акта. Полазећи од тога да Устав јемчи да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву,

обавези или на закону заснованом интересу (члан 36. став 2), те да утврђује да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору (члан 198), као и да наведеним и другим одредбама Устава није утврђено да право на жалбу, односно друго правно средство укључује њихово суспензивно дејство, а имајући у виду да је Законом (члан 37) предвиђено да се против одлука Агенције може водити управни спор, Уставни суд је оценио да оспорени члан Закона није несагласан са Уставом. Такође, имајући у виду да се у управном спору управни акт може побијати, поред осталог, и ако је у акту који је донет по слободној оцени, орган прекорачио границе законског овлашћења или ако такав акт није донет у складу са циљем у којем је овлашћење дато, Уставни суд је оценио да оспорена одредба Закона није у супротности ни са одредбама члана 13. Европске конвенције.

Оспоравајући одредбу члана 57. став 1. Закона, којом је прописано да се лицу коме није издата дозвола за емитовање програма уплаћени депозит враћа у року од седам дана од дана доношења одлуке по расписаном конкурс, предлагач није навео одредбе Устава са којима оспорена одредба Закона, по његовом мишљењу, није у сагласности. Разлоге за „неуставност“ оспорене одредбе Закона предлагач налази у оцени да се оспореним законским решењем „прејудицира“ одлука по приговору, јер је прописани рок за враћање депозита краћи од рока предвиђеног за доношење одлуке по приговору. По схватању Суда, оспореном одредбом Закона уређен је поступак издавања дозвола за емитовање радио телевизијског програма, те с тим у вези права и обавезе учесника конкурса за добијање дозволе, што се, сагласно Уставу, уређује законом. Да ли ће се за учешће на конкурс за добијање дозволе законом прописати обавеза плаћања депозита, те у ком року је Агенција дужна да врати уплаћени депозит учесницима конкурса, по схватању Суда, ствар је целисходности, за чију оцену, Уставни суд, на основу одредбе члана 167. Устава, није надлежан. Стога је Суд, имајући у виду да се оспорена одредба Закона односи на све емитере који се нађу у Законом прописаној истој правној ситуацији, оценио да оспорена одредба Закона није несагласна са Уставом.

Будући да је донео коначну одлуку, Уставни суд је, на основу одредбе члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду, одбацио захтев за обуставу извршења појединачних аката или радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона.

На основу изложеног и члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда

Породични закон
(„Службени гласник РС“, број 18/05)
– члан 4. став 1.

Устав као један од конститутивних елемената за закључење брака утврђује различитост полова лица која ступају у брак, а ванбрачну заједницу изједначава са брачном, из чега следи да уставноправни појам ванбрачне заједнице подразумева заједницу мушкарца и жене.

Сагласно потврђеним међународним уговорима и пракси међународних институција за заштиту права гарантованих тим уговорима, питање правног признања заједнице живота особа истог пола спада у домен права у којима држава ужива поље слободне процене да ли ће и када то питање правно уредити, а да би се различито поступање по основу сексуалне оријентације могло сматрати истовремено и дискриминаторним, мора се односити на неко гарантовано и признато право и то у ситуацији када за такво различито поступање не постоји објективно и основано оправдање.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Одбија се предлог за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредбе члана 4. став 1. Породичног закона („Службени гласник РС“, број 18/05).

О б р а з л о ж е њ е

Предлогом од 22. августа 2005. године покренут је поступак пред Уставним судом за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредбе члана 4. став 1. Породичног закона („Службени гласник РС“, број 18/05). У предлогу је наведено да је оспорена одредба Закона супротна начелу једнакости и забране сваке дискриминације предвиђене у члану 13. Устава Републике Србије од 1990. године, члану 3. Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама Србије и Црне Горе, као и члану 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Протоколу број 12 уз Европску конвенцију и члану 26. Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

Предлагач сматра да су гарантовањем права из ванбрачне заједнице само трајним заједницама особа различитог пола, како је то прописано оспореном одредбом члана 4. став 1. Породичног закона, стављене у знатно неповољнији положај сличне економске и емоционалне заједнице особа истог пола, и то без разумног и објективног оправдања. Тиме, по мишљењу предлагача, особе истог пола које се налазе у битно сличној ситуацији као и особе

различитог пола, постају „жртве“ дискриминације на основу свог пола, односно сексуалне оријентације, а у вези са правом на приватност и правом на породичан живот. Предлагач сматра да су особе истог пола и особе различитог пола у потпуно једнакој или битно сличној ситуацији у погледу признања статуса ванбрачне заједнице, те да им треба гарантовати одређена права као и лицима у ванбрачној заједници различитог пола (право на издржавање, на заједничко усвајање детета, на стицање заједничке имовине, на посебну заштиту од насиља у породици, на настављање коришћења закупљеног стана после смрти супружника-закупца, на ослобађање од дужности сведочења, на законско наслеђивање, на породичну пензију и др.).

Како је у току трајања поступка пред Уставним судом, 8. новембра 2006. године, ступио на снагу нови Устав Републике Србије, предлагач је поднеском од 24. фебруара 2009. године допунио предлог за оцену уставности оспорене одредбе члана 4. став 1. Породичног закона. У допуни предлога је наведено да је оспорена одредба несагласна члану 21. Устава Републике Србије од 2006. године, да је, према члану 18. став 4. Устава, пракса међународних судова обавезујућа приликом тумачења одредаба Устава које се односе на заштиту људских права, те да приликом оцене уставности оспорене одредбе Уставни суд треба да има у виду праксу Европског суда за људска права, а нарочито пресуду у случају *Karner* против Аустрије (ап. бр. 40016/98, пресуда од 24. јула 2003. године), у којој је Европски суд утврдио да се ванбрачним партнерима истог пола не могу ускраћивати права која се признају ванбрачним партнерима различитог пола, као и праксу Комитета за људска права Организације уједињених нација.

Уставни суд је на седници одржаној 25. маја 2006. године, на основу члана 64. став 1. Закона о поступку пред Уставним судом и правном дејству његових одлука („Службени гласник РС“, бр. 32/91, 67/93 и 101/05), донео Закључак да се предлог овлашћеног предлагача достави Народној скупштини Републике Србије на одговор.

Народна скупштина је 12. маја 2009. године доставила одговор у коме је наведено да из садржине члана 29. Устава Републике Србије од 1990. године произлази да су брак и породица заштићене вредности, те да се породица, пре свега, темељи на браку, као и да се изједначавају права из породичних односа деце рођене у браку са децом рођеном у ванбрачној заједници. У одговору се даље наводи да је, на основу наведене уставне норме, Породичним законом уређена и обезбеђена посебна заштита породице, као и институт брака као посебно заштићене заједнице жене и мушкарца чији је циљ заједнички живот супружника, док је оспореном одребом члана 4. став 1. Породичног закона, правна заштита која се обезбеђује брачним заједницама проширена и на неформалне заједнице које се у свему могу уподобити са брачним – ванбрачне заједнице. Тиме се, по мишљењу доносиоца оспореног акта, не обезбеђује заштита права по основу породичног живота свим неформалним заједницама живота мушкарца и жене, већ само оним заједницама (породицама) којима се, у смислу члана 29. Устава, може обезбедити посебна заштита. Доносилац акта сматра да је неоснована тврдња

предлагача да су оспореном одредбом Закона дискриминисане заједнице особа истог пола и то искључиво на основу полне припадности, будући да заједнице које се, у смислу оспорене одредбе члана 4. став 1. Породичног закона, не могу уподобити са брачним, односно које се не сматрају породичном у смислу члана 29. Устава, без обзира на то да ли су засноване између особа различитог или истог пола, заштиту могу остварити по основу права на приватност, али не и по основу права на посебну заштиту породице.

Одредбом члана 112. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) прописано је да ће се поступци пред Уставним судом започети пре дана ступања на снагу овог закона, окончати по одредбама овог закона.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да се Породичним законом („Службени гласник РС“, број 18/05) уређују: брак и односи у браку, односи у ванбрачној заједници, односи детета и родитеља, усвојење, хранитељство, старатељство, издржавање, имовински односи у породици, заштита од насиља у породици, поступци у вези са породичним односима и лично име. Према члану 2. Закона, породица ужива посебну заштиту државе (став 1) и свако има право на поштовање свог породичног живота (став 2).

Оспореном одредбом члана 4. став 1. Породичног закона прописано је да је ванбрачна заједница трајнија заједница живота жене и мушкарца, између којих нема брачних сметњи (ванбрачни партнери). Одредбом става 2. истог члана Закона прописано је да ванбрачни партнери имају права и дужности супружника под условима одређеним овим законом.

Уставом Републике Србије од 1990. године, у време чијег важења је донет оспорени закон, било је утврђено: да су грађани једнаки у правима и дужностима и имају једнаку заштиту пред државним и другим органима без обзира на расу, пол, рођење, језик, националну припадност, вероисповест, политичко или друго уверење, образовање, социјално порекло, имовно стање или које лично својство (члан 13); да породица има посебну заштиту, да се брак и односи у браку и породици уређују законом, да родитељи имају право и дужност да се старају о подизању и васпитању своје деце, да су деца дужна да се старају о својим родитељима којима је потребна помоћ и да деца рођена ван брака имају иста права и дужности као и деца рођена у браку (члан 29).

Устав Републике Србије од 2006. године, у односу на који Уставни суд, сагласно одредбама члана 167. истог Устава, може оцењивати сагласност оспореног закона, у члану 18. утврђује: да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују (став 1); да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима (став 2); да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (став 3); да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним

стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (став 4). Одредбама члана 21. Устава утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки (став 1); да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације (став 2); 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 (став 3); да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима (став 4). Устав у члану 62. јемчи право на закључење брака и равноправност супружника, тако што утврђује: да свако има право да слободно одлучи о закључењу и раскидању брака (став 1); да се брак закључује на основу слободно датог пристанка мушкарца и жене пред државним органом (став 2); да закључење, трајање и раскид брака почивају на равноправности мушкарца и жене (став 3); да се брак и односи у браку и породици уређују законом (став 4); да се ванбрачна заједница изједначава са браком, у складу са законом (став 5).

Предлагач је захтевао и оцену сагласности оспорене одредбе члана 4. став 1. Породичног закона са потврђеним међународним уговорима, који су, према одредби члана 16. став 2. Устава, саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују.

Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05) (у даљем тексту: Европска конвенција) је предвиђено: да свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке и да се јавне власти неће мешати у вршење овог права сем ако то није у складу са законом и неопходно у демократском друштву у интересу националне безбедности, јавне безбедности или економске добробити земље, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала или ради заштите права и слобода других (члан 8); да мушкарци и жене одговарајућег узраста имају право да ступају у брак и заснивају породицу у складу с унутрашњим законима који уређују вршење овог права (члан 12); да се уживање права и слобода предвиђених у овој конвенцији обезбеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, повезаност с неком националном мањином, имовина, рођење или други статус (члан 14).

Чланом 1. Протокола број 12 уз Европску конвенцију гарантована је општа забрана дискриминације и прописано да се уживање сваког права које закон предвиђа мора обезбедити без дискриминације по било ком основу, као што је пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, повезаност с неком националном мањином, имовина, рођење или други статус (став 1), као и да

јавне власти не смеју ни према коме вршити дискриминацију по основима као што су они поменути у ставу 1. (став 2).

Међународним пактом о грађанским и политичким правима („Службени лист СФРЈ“, број 7/71) (у даљем тексту: Пакт) је утврђено: да је породица природни и основни саставни део друштва и има право на заштиту друштва и државе, да се право на склапање брака и оснивање породице признаје човеку и жени када су дорасли за женидбу, да се ниједан брак не може склапати без слободног и потпуног пристанка будућих супружника и да ће државе чланице овог пакта донети одговарајуће мере ради обезбеђења једнакости у правима и одговорности супружника у погледу брака за време брака и приликом његовог раскида, те да се у случају раскида брака, предузимају мере ради обезбеђења потребне заштите деце (члан 23); да су сви пред законом једнаки и имају право на једнаку законску заштиту без икаквог разликовања и да ће у том погледу закон забранити сваку дискриминацију и зајемчити свим лицима подједнаку и ефикасну заштиту против сваке дискриминације, нарочито на основу расе, боје, пола, језика, вероисповести, политичког и било ког другог мишљења, националног и друштвеног порекла, имовине, рођења или другог статуса (члан 26).

Одлучујући о захтеву предлагача за оцену сагласности одредбе члана 4. став 1. Породичног закона са Уставом, Уставни суд је оцену уставности ове одредбе извршио у односу на одредбе Устава које уређују појам брака и ванбрачне заједнице (члан 62) и начело забране дискриминације (члан 21).

Уставни суд је констатовао да Устав у члану 62. став 2. утврђује да брак настаје на основу слободно датог пристанка мушкарца и жене пред државним органом, дајући, при том, у ставу 4. истог члана законодавцу овлашћење да уреди брак и односе у браку и породици. Одредбом члана 62. став 5. Устава утврђено је да се ванбрачна заједница изједначава са браком, у складу са законом, чиме је, по оцени Уставног суда, на посредан начин, кроз одређивање појма брака, уставотворац одредио и појам ванбрачне заједнице. Другим речима, изједначавајући ванбрачну заједницу са брачном, уставотворац је одређивање суштинских елемената потребних за настанак ванбрачне заједнице везао за постојање елемената потребних за настанак брачне. Како Устав као један од конститутивних елемената за закључење брака утврђује и различитост полова лица која дају пристанак, то се, по оцени Уставног суда, овај услов односи и на лица у ванбрачној заједници. Из наведеног следи да уставноправни појам ванбрачне заједнице подразумева заједницу мушкарца и жене.

Уставни суд је затим утврдио да је законодавац, на основу уставног овлашћења из члана 62. ст. 4. и 5. Устава, Породичним законом уредио брак и односе у породици, али и појам ванбрачне заједнице и права и дужности ванбрачних партнера. Из садржине оспорене одредбе члана 4. став 1. Закона произлази да је појам ванбрачне заједнице одређен помоћу три кључна елемента, а то су: 1) заједница живота жене и мушкарца као ванбрачних партнера; 2) дужина трајања заједнице живота и 3) непостојање брачних сметњи. Законодавац је одредбом става 2. истог члана Породичног закона,

права и дужности ванбрачних партнера изједначио са правима и дужностима супружника, доводећи их у везу са сфером брака, али и породице.

Имајући у виду да је одредбом члана 62. став 5. Устава ванбрачна заједница изједначена са браком, Уставни суд је оценио да је оспорена одредба члана 4. став 1. Породичног закона, којом је ванбрачна заједница дефинисана као трајнија заједница живота жене и мушкарца између којих нема брачних сметњи, сагласна са наведеном одредбом Устава.

Оцењујући да ли се оспореном одредбом члана 4. став 1. Породичног закона повређује начело забране дискриминације из члана 21. Устава, Уставни суд је најпре констатовао да је Уставом гарантована општа забрана дискриминације. Устав не садржи дефиницију „дискриминације“, али Уставни суд сматра да овај термин треба схватити на начин на који је дефинисан у ставу 7 Општег коментара број 18 (37) Комитета за људска права Организације уједињених нација, усвојеном 1989. године (dok. UN HRI/GEN71REV8, стр. 185–188). Суд је овакав став заузео руковођен чињеницом да је садржина члана 21. Устава у битном истоветна садржини члана 26. Пакта. По схватању Комитета за људска права, термин „дискриминација“ означава било какво разликовање, искључивање, ограничавање или давање предности засноване на основама као што су раса, боја, пол, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или друштвено порекло, имовина, рођење или други статус, а који за циљ или последицу имају угрожавање или онемогућавање признавања, уживања или остваривања свих права и слобода свих људи под једнаким условима. Из наведене дефиниције дискриминације у којој се „последнице“ помињу заједно са „циљем“, проистиче да Комитет под дискриминацијом не подразумева само непосредну, већ и посредну дискриминацију.

Уставом се у члану 21, такође, поред непосредне дискриминације усмерене на одређену категорију лица, забрањује и посредна дискриминација, која може постојати и у случају када су последице једне законске одредбе дискриминаторне. По мишљењу Уставног суда, оспорена одредба члана 4. став 1. Породичног закона има за последицу различито поступање у односу на сексуалну оријентацију лица која живе у емоционалној и економској заједници, у зависности од тога да ли се ради о лицима истог или различитог пола. Наиме, према оспореној одредби Закона, ванбрачни партнери су само особе различитог пола, а не и особе истог пола које живе у трајнијој заједници.

Међутим, према становишту Уставног суда, разликовање које је засновано на разумном и оправданом основу не представља дискриминацију. Да би утврдио да ли такав оправдан основ постоји у конкретном случају, Уставни суд је сматрао да се оцена сагласности оспорене одредбе Закона са одредбама члана 21. Устава не може извршити на ваљан начин, а да се при томе немају у виду одредбе члана 62. Устава. Одредбе о људским и мањинским правима и слободама у Другом делу Устава морају се посматрати као целина, а основна начела, међу којима је и начело забране дискриминације, морају се довести у везу са садржином појединих права и слобода која се јемче Уставом. У члану 62. Устава ванбрачна заједница је везана за појам брака, а тиме и за

различитост полова лица која чине ову заједницу, јер је уставотворац задржао традиционални концепт хетеросексуалног брака као темељ заснивања породице. По налажењу Уставног суда, у одредбама члана 62. Устава налази се довољан и оправдан основ за различито поступање према заједницама живота особа истог пола (по основу сексуалне оријентације).

По оцени Уставног суда, из свега наведеног следи да оспорена одредба члана 4. став 1. Породичног закона није несагласна са одредбама члана 21. Устава.

Оцењујући сагласност оспорене одредбе члана 4. став 1. Породичног закона са потврђеним међународним уговорима, Уставни суд је констатовао да Европска конвенција у члану 14, као и Пакт у члану 26. садрже одредбе о општој забрани дискриминације, које, поред осталог, забрањују дискриминацију по основу пола. Према овим међународним инструментима, начело забране дискриминације је акцесорне природе, будући да се односи на остваривање неког од права гарантованих тим истим инструментима. Другим речима, наведеним одредбама међународних уговора се гарантује уживање зајемчених права и слобода без дискриминације по било ком основу, као и постојање ефикасне заштите против сваке дискриминације у уживању тих права и слобода.

С друге стране, и Европска конвенција и Пакт гарантују право на брак и заснивање породице. Тако је одредбом члана 12. Европске конвенције утврђено да мушкарци и жене одговарајућег узраста имају право да ступају у брак и заснивају породицу у складу с унутрашњим законима који уређују вршење овог права, а одредбом члана 23. Пакта утврђено да се право на склапање брака и оснивање породице признаје човеку и жени када су дорасли за женидбу. Дакле, оба међународна уговора предвиђају да право на брак и заснивање породице подразумева различитост полова лица која их заснивају. Појам ванбрачне заједнице и право на ванбрачну заједницу нису уређени, односно зајемчени наведеним међународним уговорима.

Поред права на ступање у брак и заснивање породице, Европска конвенција у члану 8. гарантује и право на поштовање породичног и приватног живота, као и поштовање дома.

Европски суд за људска права и Комитет за људска права ОУН, као институције за заштиту људских права и слобода гарантованих Европском конвенцијом и Пактом, су тумачењем наведених међународних уговора, дефинисали да начело забране дискриминације подразумева забрану различитог поступања у истим или сличним ситуацијама када не постоји објективно и разумно оправдање за такво различито поступање. Поред наведеног услова, да би постојала дискриминација по основу сексуалне оријентације, различито поступање се мора довести у везу са неким од права гарантованих овим међународним уговорима.

У својој досадашњој пракси Европски суд је повреду начела забране дискриминације по основу пола из члана 14. Европске конвенције првобитно доводио у везу са правом из члана 8. Европске конвенције, и то правом на поштовање приватног живота, изражавајући став да различити третман лица по основу сексуалне оријентације може спадати у домен сфере права

на приватни живот (види: пресуду Европског суда у предмету *Mata Estevez* против Шпаније, број 56501/00). Европски суд је у предмету *Karner* против Аустрије дискриминационо поступање тужене државе према апликанту због његове сексуалне оријентације, које се односило на право апликанта да након смрти партнера настави са закупом стана, довео у везу са правом на поштовање дома (види: пресуду Европског суда у случају *Karner* против Аустрије, број 40016/98). У својој новијој пракси Европски суд је у предмету *Schalk и Kopf* против Аустрије заузео став да заједнице живота особа истог пола које живе у стабилном *de facto* партнерству могу спадати у домен сфере права на породични живот из члана 8. Европске конвенције, али је у овој пресуди констатовао да питање правног признања заједнице живота особа истог пола спада у домен права у којима држава ужива поље слободне процене да ли ће и када то питање правно уредити и регулисати (види: наведену пресуду Европског суда *Schalk и Kopf* против Аустрије, број 30141/04 од 24. јуна 2010. године, ст. 92, 93, 94. и 105).

Европски суд је у неколико случајева утврдио повреду права на забрану дискриминације у вези са правом на поштовање приватног живота, јер је нашао да тужена држава није доказала да постоји објективно и основано оправдање за различито поступање (види: пресуду Европског суда у предмету *Salgueiro da Silva Mouta* против Португала, број 33290/96).

Комитет за људска права је тумачећи одредбе Пакта, забрану дискриминације везивао за неко од права гарантованих овим актом. Комитет је заузео став да није свако различито поступање и дискриминаторно у смислу члана 26. Пакта, докле год је засновано на објективном и разумном оправдању (види: одлуку Комитета за људска права *Young* против Аустрије, број 941/2000).

Из свега наведеног следи да се, сагласно потврђеним међународним уговорима и пракси међународних институција за заштиту права гарантованих тим уговорима, у односу на које је предлагач тражио оцену сагласности оспорене одредбе Породичног закона, различито поступање по основу сексуалне оријентације које је истовремено и дискриминаторно мора односити на неко гарантовано и признато право и то у ситуацији када за такво различито поступање не постоји објективно и основано оправдање.

Оспореном одредбом члана 4. став 1. Породичног закона, различитост полова, као обавезни елемент за настанак ванбрачне заједнице, стављена је у контекст брака и породичних односа. За такво законодавно уређење и различито поступање према трајнијим заједницама особа истог пола, по оцени Уставног суда, законодавац има објективно и разумно оправдање. Овакво законодавно решење објективно проистиче из одредаба члана 62. Устава, којима се не гарантује право на брачну или ванбрачну заједницу особама истог пола. Разумно оправдање се, по схватању Уставног суда, налази у заштити породичних односа и породице који се темеље на традиционалном појму брака као заједнице мушкарца и жене, те и ванбрачне заједнице која је изједначена са брачном, а у којој се права ванбрачних партнера налазе у корелацији са њиховим дужностима. Имајући у виду све наведено, Уставни

суд је утврдио да је оспорена одредба члана 4. став 1. Породичног закона у сагласности и са потврђеним међународним уговорима.

Ова сфера друштвених односа, по оцени Уставног суда, спада у домен права у којима је државама остављено шире поље процене приликом њиховог уређења. Самим тим не постоје правне сметње да се особама истог пола које живе у трајнијој економској и емоционалној заједници признају одређена права која уживају ванбрачни партнери. Поједини закони већ садрже таква решења којима се гарантују и поједина права на која указује предлагач. Тако је одредбама члана 197. Породичног закона право на заштиту од насиља у породици признато не само ванбрачним партнерима и бившим ванбрачним партнерима, већ и лицима која су међусобно била или су још увек у емотивној или сексуалној вези, не одређујући при томе да ли се ради о вези особа истог или различитог пола. Према одредби члана 98. став 1. тачка 1) Законика о кривичном поступку, дужности сведочења у кривичном поступку су ослобођени брачни друг окривљеног и лице са којим окривљени живи у ванбрачној заједници, али и у каквој другој трајној заједници. Да ли ће и када законом бити гарантована и друга права особама истог пола која живе у *de facto* партнерству, а чије признање предлагач тражи, зависи од законодавца који нека од права наведених у предлогу није гарантовао ни лицима која живе у ванбрачној заједници.

Полазећи од изнетог, Уставни суд је на основу одредаба члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

Одлука Уставног суда

Број: IY-347/2005 од 22. јула 2010. године

(„Службени гласник РС“, број 18/11)

Закон о изменама и допунама Закона о јавном информисању

(„Службени гласник РС“, број 71/09)

– члан 1. став 1, члан 2. и чл. 4. до 6.

Прописивање да јавно гласило може основати домаће правно лице несасгласно је са Уставом, јер представља ограничавање слободе свакога да без одобрења, на начин предвиђен законом, оснива новине и друга средства јавног обавештавања, као и са обавезама преузетим потврђеним међународним уговорима.

Оспорене одредбе којима се налаже обавеза јавном тужиоцу и суду у смислу одређивања мера које ти органи имају предузети у поступку за привредни преступ, несасгласне су уставним начелима јединства правног поретка, поделе власти, самосталности и независности судске власти и уставном положају јавног тужилаштва, као самосталног државног органа који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела, а прописивањем другачијих правила поступка у области привредних преступа, као дела казног права, повређује се уставно начело јединства правног поретка и начело једнакости пред законом.

Утврђивањем обавезе изрицања мере привремене обуставе делатности издавања јавног гласила у случају неуписивања у Регистар јавних гласила, радњи уписа у Регистар даје се конститутивни карактер у поступку оснивања јавног гласила, што је несагласно Уставу и потврђеним међународним уговорима.

Оспорене одредбе Закона којима се прописују санкције за привредни преступ и прекршај у виду новчаних казни за оснивача, одговорно лице оснивача и одговорног уредника јавног гласила, као и обавеза суда да изрекне заштитну меру забране обављања делатности издавања јавних гласила, односно обавеза изрицања условне осуде, несагласне су начелима јединства правног поретка, једнакости свих пред Уставом и законом, поделе власти и независности судства, Уставом зајемченој слободи медија и праву на правну сигурност у казненом праву, као и уставном одређењу услова и граница за законско уређивање људских и мањинских права и слобода, зајемчених и потврђеним међународним уговором.

Одредбе Закона којима је утврђена обавеза уписа јавног гласила у Регистар јавних гласила, забрана располагања оснивача правом на јавно гласило, односно правом на издавање јавног гласила и ништавост таквог уговора, забрана да се под истим или сличним именом оснује ново јавно гласило пре истека одређеног временског периода, утврђен субјект који води Регистар јавних гласила и прописана његова обавеза према републичком органу управе надлежном за послове јавног информисања, као и међусобне обавезе органа управе и организације која спроводи поступак принудне наплате у погледу достављања одређених података о оснивачу, нису несагласне Уставом зајемченим правима, нити потврђеним међународним уговорима, јер прописане забране, као вид ограничења права, служе оправданом циљу и не задиру у суштину зајемченог права.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима следеће одредбе Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, број 71/09):

– одредба члана 1. став 1. којом је у члану 14. Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03 и 61/05) додат нови став 1. и то у делу који гласи: „Јавно гласило може основати домаће правно лице (оснивач јавног гласила)“;

– одредбе члана 2. којима је после члана 14. Закона о јавном информисању додат нови члан 14а и то ст. 5. до 7. члана 14а;

– одредбе чл. 4. до 6.

2. Одбија се предлог и не прихватају се иницијативе за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима

одредаба члана 1. Закона из тачке 1. у делу који се односи на другу реченицу новододатог става 1. члана 14. Закона о јавном информисању и одредаба члана 2. Закона из тачке 1. у делу који се односи на ст. 1. до 4. новододатог члана 14а, на став 1. новододатог члана 14б и на новододати члан 14в Закона о јавном информисању.

3. Одбацују се захтеви за обуставу извршења појединачног акта или радње која је предузета на основу Закона из тачке 1.

Образложење

Уставном суду су поднети предлог и три иницијативе за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, број 71/09).

Предлогом од 23. септембра 2009. године оспорене су одредбе члана 1. став 1, чл. 2, 4, 5. и 6. наведеног закона. Иницијативом од 14. септембра 2009. године, поред одредаба чл. 1, 2, 4, 5. и 6, оспорене су и одредбе члана 7. Закона, док су иницијативама поднетим Уставном суду 15. и 30. септембра 2009. године оспорене одредбе чл. 2, 4, 5, 6. и 7. Закона.

Овлашћени предлагач оспорава одредбу члана 1. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању у делу којим је члан 14. основног текста Закона допуњен одредбом да јавно гласило може основати домаће правно лице (оснивач јавног гласила). Наведена одредба оспорена је са становишта њене сагласности са одредбама члана 17, члана 18. став 2, члана 20, члана 46. став 1. и члана 50. став 1. Устава Републике Србије, као и са становишта сагласности са одредбама члана 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05) и члана 19. Међународног пакта о грађанским и политичким правима („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 7/71), уз указивање да се на начин како је то прописано оспореном одредбом ускраћује право свим физичким лицима – домаћим и страним, као и страним правним лицима да буду оснивачи јавних гласила. У предлогу се детаљно износе разлози због којих, по мишљењу предлагача, оспорена одредба није у сагласности са означеним одредбама Устава и потврђених међународних уговора, а посебно се истиче да одредба члана 50. став 1. Устава, којом се јемчи слобода медија, утврђује да је свако слободан да без одобрења, на начин предвиђен законом, оснива новине и друга средства јавног обавештавања, из чега следи да нема уставног основа да се ова слобода ограничи домаћим физичким лицима, а како одредба члана 17. Устава странцима у Републици Србији гарантује сва права зајемчена Уставом и законом, изузев права која по Уставу и закону имају само држављани Републике Србије, то, по мишљењу предлагача, законодавац није имао основа да страна, како физичка, тако и правна лица искључи од права да у Републици Србији буду оснивачи јавног гласила.

На, у основи, истим аргументима заснивају се и оспоравања наведене одредбе Закона изнета у првоподнетој иницијативи. Поред тога, овом иницијативом одредба члана 1. став 1. Закона о изменама и допунама Закона оспорена је и у делу којим је члан 14. Закона о јавном информисању допуњен одредбом да се јавно гласило уписује у Регистар јавних гласила, уз образложење да се на овај начин оснивачу „осим обавезе оснивања (и регистрације) правног лица, намеће додатна обавеза уписа у још један регистар, што може у зависности од услова и поступка уписа бити посредно ограничење слободе медија“.

Одредба члана 2. Закона предлогом и иницијативама оспорена је у делу којим се после члана 14. Закона о јавном информисању додаје нови члан 14а. Предлагач и иницијатори сматрају да одредбе ст. 1. и 2. овог члана, којима се прописује да оснивач јавног гласила не може пренети, нити на други начин располагати правом на јавно гласило или правом на издавање јавног гласила и да је уговор о таквом преносу или располагању ништав, нису у сагласности са Уставом зајемченим правом на имовину из члана 58. Устава, са основним начелима економског уређења утврђеним одредбама члана 82. Устава и уставним одредбама о економском уређењу које гарантују да је предузетништво слободно (члан 83. став 1. Устава) и да права стечена улагањем капитала на основу закона, не могу законом бити умањена (члан 84. став 3. Устава), као ни са чланом 1. Првог протокола уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. Такође, истиче се да наведене одредбе нису у сагласности ни са уставним принципом забране смањења достигнутог нивоа људских права (члан 20. став 2. Устава), јер овакво ограничење у ранијим прописима који су уређивали област јавног информисања није постојало. Као разлог оспоравања одредаба ст. 3. и 4. члана 14а Закона наводи се њихова несагласност са одредбама члана 20. став 2, члана 46. и члана 50. став 1. Устава, члана 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 19. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, уз образложење да забрана оснивања јавног гласила под истим или сличним именом, у случају да је јавно гласило престало брисањем из регистра или на други начин, или да је престало његово штампање или издавање, ограничава саму слободу оснивања јавног гласила, а тиме и слободу мишљења и изражавања, као и да смањује достигнути ниво права у овој области, јер из наведених одредаба, по мишљењу предлагача и иницијатора, произлази обавеза редовног (континуираног) издавања јавног гласила, која у ранијем периоду није постојала. Оспорене су и одредбе ст. 4, 5. и 6. члана 14а Закона о јавном информисању, којима је прописана обавеза јавног тужиоца да у случају повреде забране издавања јавног гласила под истим или сличним именом или издавања јавног гласила које није уписано у Регистар, без одлагања покрене поступак за привредни преступ пред надлежним судом и затражи изрицање мере привремене обуставе делатности издавања јавног гласила, као и обавезе суда да у року од 12 сати од подношења предлога јавног тужиоца оснивачу изрекне наведену меру. Указује се да су и ове одредбе Закона несагласне са

истим одредбама Устава и потврђених међународних уговора као и одредбе ст. 3. и 4. члана 14а, јер се њима, по ставу предлагача и иницијатора, мимо Уставом утврђених разлога, покренути поступак због учињеног привредног преступа уводи као још један разлог за забрану јавног гласила, а један од иницијатора сматра и да се оспореним одредбама нарушава јединство правног поретка и „ствара неприхватљива пракса увођења нових врста санкција и посебних поступака“, што оспорене одредбе чини несагласним и са одредбама члана 4. став 4, члана 142. ст. 2. и 3. и члана 156. Устава.

Оспоравајући одредбу члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању у делу којим је после члана 14. основног текста Закона додат нови члан 14б, којим је прописано да Регистар јавних гласила води организација надлежна за вођење регистра привредних субјеката, а да министар надлежан за послове јавног информисања ближе уређује начин вођења регистра јавних гласила, подносиоци иницијатива наводе да је овим законодавац „препустио органу извршне власти да на нејаван начин и по сопственом нахођењу, уређује начин вођења Регистра јавних гласила који је овим законом уведен као конститутивни елемент оснивања јавних гласила“, чиме упис у Регистар „добија карактер посредног одобрења“, што оспорену одредбу чини несагласном пре свега зајемченој слободи медија из члана 50. став 1. Устава.

Иницијативама се одредбе члана 2. Закона оспоравају и у делу којим је после члана 14. Закона о јавном информисању додат нови члан 14в, уз наводе да се одредбама члана 14в једино за осниваче јавних гласила уводе мере контроле пословања које не постоје за привредна друштва и предузетнике у другим областима пословања, што, по мишљењу иницијатора, осниваче јавних гласила ставља у неједнак положај и представља „отворени притисак на средства јавног информисања“. Стога су, према схватању иницијатора, оспорене одредбе несагласне са одредбама чл. 21, 50. и 83. Устава и члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Предлогом и иницијативама у целини је оспорен члан 4. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању којим су после члана 92. основног текста Закона додате одредбе чл. 92а и 92б, а којима се као привредни преступ прописују оснивање јавног гласила под истим или сличним именом, супротно забрани утврђеној у члану 14а став 3. Закона и издавање јавног гласила које није уписано у Регистар (члан 92а), као и повреда одредаба Закона о обавези поштовања претпоставке невиности и о заштити малолетника (члан 92б). Указује се да је прописивањем да су привредни преступ радње које по својој природи немају обележја привредног преступа, како је то одређено општим прописима којима се уређује ова врста кажњивих дела, повређено уставно начело јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава. Подносилац друге иницијативе додатно указује да одредба којом је као привредни преступ предвиђено издавање јавног гласила које није уписано у Регистар јавних гласила (члан 92а Закона) потврђује да се „овом одредбом, уз одредбу члана 14б став 2. ...посредно, прикривено и нетранспарентно (се) уводе одобрења за оснивање новина и других

средстава јавног обавештавања“, из чега се, како подносилац наводи, на посредан, али несумњив начин закључује да је упис у Регистар јавних гласила конститутивни елемент оснивања јавног гласила, што је, по његовом мишљењу, супротно члану 50. став 1. Устава.

Оспоравајући одредбе члана 4, као и одредбе чл. 5. и 6. Закона, којима су повећани минимуми и максимуми новчаних казни које се могу изрећи за извршене прекршаје прописане Законом о јавном информисању, предлагач и иницијатори посебно наглашавају да запрећене новчане казне које се могу изрећи за учињене привредне преступе и прекршаје не само да су изнад, у појединим случајевима и по неколико десетина пута, максималних казни које се могу прописати за ове врсте кажњивих дела, већ се на овај начин озбиљно ограничава и угрожава остваривање слобода медија зајемчене чланом 50. став 1. Устава и одредбама члана 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 19. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, те да су оспореним одредбама повређени и уставни принципи о допуштеном ограничењу људских и мањинских права (члан 20. ст. 1. и 3. Устава) и једнакости свих пред Уставом и законом (члан 21. став 1. Устава). Тако се у образложењу поднетог предлога наводи да су прописане казне несразмерне, прекомерне и „у стању су да окончају егзистенцију јавних гласила којима прете такве казне“, а што је у супротности са праксом Европског суда за људска права која се односи на примену члана 10. Европске конвенције, према којој се приликом одређивања висине казне мора водити рачуна да она не буде таква да одврати од изражавања мишљења путем јавног гласила, нити да угрози постојање јавног гласила коме прети изрицање такве казне. У прилог исте тврдње, један од подносилаца иницијативе указује и да је једно од општеприхваћених правила казног права у свим цивилизованим земљама да „материјалне последице осуде не смеју бити такве да угрожавају егзистенцију кажњеног и лица које он издржава“, а да је, на пример, „прописивањем казне од 2.000.000 динара за одговорно лице, односно око 70 просечних плата у Србији, очито (је) да се поступа управо супротно“.

Коначно, подносиоци две иницијативе оспоравају и одредбе члана 7. Закона којима је утврђен рок за доношење прописа надлежног министра о начину вођења Регистра јавних гласила и рок за осниваче јавних гласила да поднесу пријаву за упис у Регистар. Ове одредбе оспоравају се навођењем истоветних разлога којима је оспорена сагласност са Уставом одредаба Закона којима се уређује Регистар јавних гласила и прописују санкције за издавање јавног гласила које није уписано у овај регистар.

На захтев Уставног суда, Народна скупштина је, 30. новембра 2009. године, доставила Суду одговор, односно мишљење на поднети предлог и иницијативе. У одговору, доносилац оспореног закона наводи да је оспорена одредба члана 1. Закона, којом се врши допуна члана 14. основног текста Закона, а којом се прописује ко може бити оснивач јавног гласила „сасвим 'на линији'“ раније постојеће регулативе“, тј. одредбе члана 14. став 1. основног текста Закона (која је сада постала став 2. члана 14. Закона), којом је

предвиђено да, у складу са законом, оснивач правног лица које је оснивач јавног гласила може бити свако домаће или страно правно или физичко лице. У том смислу, позива се на одредбе Закона о привредним друштвима („Службени гласник РС“, број 125/04) којима је дефинисан појам друштва са ограниченом одговорношћу и акционарског друштва, као и на то да је ступањем на снагу Закона о удружењима грађана („Службени гласник РС“, број 51/09) значајно поједностављено оснивање удружења, „тако да не постоји значајнија препрека да страно физичко лице учествује у оснивању јавног гласила“. С тим у вези, образлаже се и да је потребно имати у виду да „јавно гласило нема својство правног лица, али да у правном промету може имати својство робе (штампана јавна гласила) или бити основ за пружање услуга попут оглашавања (електронска и штампана јавна гласила)“, као и да „једино правно лице може испунити све законске пореске обавезе које произлазе из промета јавних гласила у својству робе и услуга које се на бази постојања јавног гласила пружају“. Доносилац оспореног акта такође истиче да се оспорена одредба члана 1. Закона не може посматрати одвојено од посебног дела Устава који се односи на економско уређење и јавне финансије, па с тим у вези истиче да су мере уведене чланом 1. став 1. оспореног закона „у потпуности у складу са одредбом члана 83. став 2. Устава којом је дозвољено ограничење тржишта ако је то потребно ради нпр. заштите здравља људи или ради безбедности Републике Србије, као и са одредбом члана 90. Устава којим је загарантована заштита потрошача“. Поред тога, доносилац оспореног акта сматра да оспорена одредба члана 1. Закона није у супротности ни са одредбама члана 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, јер наведене одредбе Конвенције „нигде не говоре о изричитом праву физичких лица да оснивају јавна гласила, нити је то редовна упоредноправна пракса“, већ је ставом 2. овог члана предвиђено да коришћење права на слободу изражавања повлачи за собом дужности и одговорности као и право да се домаћим законодавством могу ближе регулисати процедуре и друга питања од значаја за ову материју. Што се пак тиче одредбе члана 19. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, доносилац оспореног акта сматра да је оспорена законска одредба у потпуности испунила критеријуме из става 3. члана 19. Међународног пакта, који, као и Европска конвенција, предвиђају да остваривање права на слободу изражавања подразумева и испуњење посебних дужности и одговорности, али и ограничења која се односе на поштовање права или угледа других лица и на заштиту државне безбедности, јавног реда, јавног здравља и морала. Доносилац оспореног акта даље истиче да одредбе члана 2. оспореног закона нису у супротности са одредбама члана 58. ст. 1. и 2, члана 83. став 1. и члана 20. Устава, као ни са одредбама члана 1. Првог протокола уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода стога што се оспореним одредбама не спречава промет јавних гласила. Наиме, јавна гласила немају статус правног лица, већ је јавно гласило „неотуђиви део оснивача јавног гласила који носи сва права и обавезе које су проистекле из рада јавног гласила“. Управо због тога, по наводима доносиоца оспореног

акта, „јавно гласило дели судбину оснивача јавног гласила, те може бити у промету само уколико је у промету и оснивач јавног гласила“, при чему је важно имати у виду да је одредбом члана 58. став 3. Устава утврђено да се законом може ограничити начин коришћења имовине. Што се тиче оспорених одредаба Закона које се односе на вођење посебног регистра јавних гласила, наводи се да је доношењем Закона о јавном информисању из 2003. године престао да постоји институт регистра јавних гласила који је до тада постојао и да се у пракси то показало као веома неделотворно, нарочито с аспекта вршења надзора над применом овог закона од стране министарства надлежног за послове у области медија, јер без евиденције о томе која јавна гласила постоје, није уопште могуће пратити примену овог закона. С друге стране, поновно увођење Регистра, по наводима доносиоца, не значи да упис јавних гласила у посебан регистар има карактер дозволе, тачније одобрења за обављање делатности. Наиме, упис у регистар се врши без накнаде, а документација која се прилаже приликом уписа у Регистар јавних гласила неопходна је само ради идентификације субјеката који ће се бавити делатношћу информисања, а не ради процене њихове способности или компетентности да се овом делатношћу баве. Доносилац оспореног закона сматра да уколико би се упис у Регистар јавних гласила спроводио по принципу добровољности могло би се десити да један део јавних гласила остане непознат органу који врши надзор над спровођењем овог закона, чиме би се спречило његово спровођење у целини. Што се пак тиче навода предлагача и иницијатора у односу на прописивање новчаних казни за привредне преступе и прекршаје, доносилац оспореног акта истиче да „овакво одмеравање висине казни проистиче из чињенице да јавна гласила нису само привредни субјекти већ и активни креатори друштвене свести и субјекти који обављају делатности од општег интереса“. Такође сматра да је битно истаћи да су „решења која се односе на висину новчане казне из члана 4. оспореног закона, у складу са одредбом члана 18. став 2. Закона о привредним преступима, имајући у виду да објављивање одређених информација има, између осталог, за циљ подизање тиража, односно гледаности, а самим тим и зараде“, па се казне за привредне преступе, по мишљењу доносиоца, могу одређивати у проценту, односно у већим износима од оних који су прописани у члану 18. став 1. наведеног закона. На основу изнетог, законодавац сматра да су оспорене одредбе Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању сагласне означеним одредбама Устава и потврђених међународних уговора.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Народна скупштина је донела Закон о изменама и допунама Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, број 71/09) на седници од 31. августа 2009. године. Закон је ступио на снагу 8. септембра 2009. године.

Оспореном одредбом члана 1. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању допуњен је члан 14. Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03 и 61/05), тако што је додат нови став 1 којим је прописано да јавно гласило може основати домаће правно

лице (оснивач јавног гласила) и да се јавно гласило уписује у Регистар јавних гласила.

Одредбама члана 2. Закона о изменама и допунама у Закону од 2003. године су, после члана 14. Закона додати чл. 14а, 14б и 14в.

Одредбама члана 14а Закона о јавном информисању прописано је: да оснивач јавног гласила не може пренети нити на други начин располагати правом на јавно гласило или правом на издавање јавног гласила (став 1); да је уговор или други правни посао који за предмет има пренос, односно друго располагање правима из става 1. овог члана ништав (став 2); да у случају престанка јавног гласила брисањем из регистра јавних гласила или на други начин, односно престанка штампања или издавања јавног гласила, није дозвољено оснивање јавног гласила под истим или сличним именом које може изазвати забуну у погледу идентитета јавног гласила (став 3); да забрана из става 3. овог члана важи годину дана почев од дана издавања последњег примерка јавног гласила које је престало да постоји, односно које се не штампа, односно не издаје (став 4); да је у случају повреде забране из става 3. овог члана, као и у случају издавања јавног гласила које није уписано у Регистар јавних гласила, надлежни јавни тужилац дужан да без одлагања покрене поступак за привредни преступ пред надлежним судом и затражи изрицање мере привремене обуставе делатности издавања јавног гласила (став 5); да ће суд у року од 12 сати од подношења предлога јавног тужиоца, у складу са законом, изрећи оснивачу меру привремене обуставе делатности издавања јавног гласила до правоснажног окончања поступка из става 5. овог члана (члан 6); да се у поступку за изрицање мере из става 6. овог члана сходно примењују одредбе члана 24. овог закона (став 7).

Одредбама новододатог члана 14б Закона о јавном информисању прописано је да регистар јавних гласила води организација надлежна за вођење регистра привредних субјеката и да министар надлежан за послове јавног информисања ближе уређује начин вођења регистра јавних гласила.

Нови члан 14в Закона предвиђа: да организација која води регистар јавних гласила једном месечно, на захтев републичког органа управе надлежног за послове јавног информисања, доставља извод из регистра јавних гласила са подацима о оснивачима јавних гласила (став 1); да извод из регистра јавних гласила из става 1. овог члана садржи назив и матични број за сваког оснивача јавног гласила, податак о новчаном делу основног капитала, као и преглед свих јавних гласила чији је оснивач (став 2); да орган управе из става 1. овог члана доставља извод из регистра јавних гласила организацији која спроводи поступак принудне наплате (став 3); да организација која спроводи поступак принудне наплате у року од три дана од дана пријема извода из става 1. овог члана доставља органу управе надлежном за послове јавног информисања податке о принудној наплати за сваког од оснивача јавних гласила који су наведени у том изводу, са посебном назнаком о периоду обуставе свих плаћања (став 4).

Одредбама члана 4. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, после члана 92. Закона о јавном информисању, додају се нови чл. 92а и 92б.

Чланом 92а Закона прописано је: да ће се новчаном казном од 1.000.000,00 до 20.000.000,00 динара казнити за привредни преступ оснивач јавног гласила ако оснује јавно гласило супротно забрани из члана 14а став 3. овог закона и ако издаје јавно гласило које није уписано у Регистар јавних гласила (члан 14а став 5), да ће уз казну из става 1. овог члана суд изрећи заштитну меру забране обављања делатности издавања јавних гласила, да ће се за привредни преступ из става 1. овог члана новчаном казном од 200.000,00 до 2.000.000,00 динара казнити одговорно лице у оснивачу јавног гласила и да ће уз казну из става 3. овог члана суд изрећи заштитну меру забране вршења одређених дужности.

Одредбама члана 92б Закона предвиђено је: да ће се новчаном казном од 25% до 100% збира вредности укупно продатог тиража јавног гласила, испорученог дистрибутерима на дан објављивања информације, и вредности продатог огласног простора у том броју јавног гласила, а код електронског јавног гласила од 25% до 100% вредности огласног простора у дану у коме је емитован програм у оквиру којег је објављена информација, казнити за привредни преступ оснивач јавног гласила ако се у јавном гласилу, супротно забрани из члана 37. Закона, неко лице означи учиниоцем каквог кажњивог дела, односно огласи кривим или одговорним пре правноснажне одлуке суда или другог надлежног органа (став 1); да ће се, ако је привредни преступ из става 1. овог члана учињен путем објављивања информације на насловној страни јавног гласила, оснивач јавног гласила казнити новчаном казном у висини која одговара збиру вредности укупно продатог тиража јавног гласила испорученог дистрибутерима у периоду од седам дана рачунајући од дана када је информација објављена и вредности продатог огласног простора у јавном гласилу у том периоду (став 2); да ће се, ако је привредни преступ из става 1. овог члана учињен путем објављивања информације у електронском јавном гласилу у оквиру најавних вести информативног програма, оснивач јавног гласила казнити новчаном казном у висини која одговара вредности продатог огласног простора у јавном гласилу у периоду од седам дана рачунајући од дана када је информација објављена (став 3); да ће се за привредни преступ из става 1. овог члана, новчаном казном од 200.000,00 до 2.000.000,00 динара казнити и одговорно лице у оснивачу јавног гласила и одговорни уредник јавног гласила (став 4); да ће се новчаном казном из става 1. овог члана казнити за привредни преступ оснивач јавног гласила ако, супротно одредбама члана 41. ст. 2. и 3. Закона, садржај јавног гласила, који може угрозити развој малолетника, није јасно и видно означен, односно ако је малолетник учињен препознатљивим у објављеној информацији која је подесна да повреди његово право или интерес (став 5); да ће суд, ако је дело из става 1. односно става 5. овог члана учињено први пут, изрећи условну осуду и заштитну меру јавног објављивања пресуде (став 6).

Оспореним одредбама члана 5. Закона извршене су измене у члану 93. Закона о јавном информисању, којим су прописани прекршаји за повреде појединих одредаба овог закона и то тако што је у члану 93. став 1. Закона

минимум запрећене новчане казне за оснивача јавног гласила који је правно лице са 100.000,00 динара повећан на 1.000.000,00 динара, а максимум са 1.000.000,00 динара повећан на 10.000.000,00 динара, док је у ставу 2. овог члана минимум запрећене новчане казне за одговорно лице у правном лицу које је оснивач јавног гласила са 10.000,00 динара повећан на 100.000,00 динара, а максимум са 200.000,00 на 1.000.000,00 динара.

Одредбе члана 6. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању односе се на члан 95. Закона који такође одређена понашања супротна Закону санкционише као прекршај и прописује минимум и максимум новчане казне која се за прописани прекршај може изрећи. Изменама предвиђеним чланом 6. Закона одредбе члана 95. Закона о јавном информисању претрпеле су промене у неколико праваца. Као прво, предвиђено је да се новчане казне које се могу изрећи за прекршаје прописане ставом 1. овог члана за одговорног уредника јавног гласила убудуће односе на оснивача јавног гласила, с тим што је минимум запрећене казне са 30.000,00 динара повећан на 1.000.000,00 динара, а максимум са 200.000,00 динара на 10.000.000,00 динара. Друго, као кажњиве радње брисане су одредбе тач. 1) и 2) става 1. члана 95. Закона, које су се односиле на повреду претпоставке невиности и повреду заштите права и интереса малолетника, пошто су исте ове радње чланом 4. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању прописане као привредни преступ (нови члан 926 основног Закона) и, треће, ставом 2. члана 6. Закона о изменама и допунама, у члану 95. основног Закона, после става 1, додат је нови став 2. којим је за учињене прекршаје из става 1. овог члана прописана новчана казна за одговорног уредника јавног гласила и то у распону од 100.000,00 до 1.000.000,00 динара.

Одредбе члана 7. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању представљају прелазне одредбе којима је прописан рок у коме ће министар надлежан за послове јавног информисања донети пропис о начину вођења регистра јавних гласила (став 1) и рокови у којима су оснивачи штампаних и других јавних гласила дужни да поднесу пријаву за упис јавног гласила у Регистар јавних гласила (став 2).

Приликом оцене сагласности наведених одредаба Закона са Уставом, Уставни суд је пошао од тога да је Уставом Републике Србије утврђено: да је правни поредак јединствен, да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, да се однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли и да је судска власт независна (члан 4); да странци, у складу са међународним уговорима, имају у Републици Србији сва права зајемчена Уставом и законом, изузев права која по Уставу и закону имају само држављани Републике Србије (члан 17); да се Уставом јемче, и као таква, непосредно се примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима и да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остваривање појединачног права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину

зајемченог права (члан 18. став 2); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврху ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштинску зајемченог права, да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати, као и да су при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењима права (члан 20); да су пред Уставом и законом сви једнаки (члан 21. став 1); да се јемчи слобода мишљења и изражавања, као и слобода да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје (члан 46. став 1); да је свако слободан да без одобрења, на начин предвиђен законом, оснива новине и друга средства јавног обавештавања, да надлежни суд може спречити ширење информација и идеја путем средстава јавног обавештавања само ако је то у демократском друштву неопходно ради спречавања позивања на насилно рушење Уставом утврђеног поретка или нарушавање територијалног интегритета Републике Србије, спречавања пропагирања рата или подстрекавања на непосредно насиље или ради спречавања заговарања расне, националне или верске мржње, којим се подстиче на дискриминацију, непријатељство или насиље (члан 50. ст. 1. и 3); да свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја и да су средства јавног обавештавања дужна да то право поштују (члан 51. став 1); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона и да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне (члан 58. ст. 1. и 2); да је предузетништво слободно (члан 83. став 1); да права стечена улагањем капитала на основу закона, не могу законом бити умањена и да су страна лица изједначена на тржишту са домаћим (члан 84. ст. 3. и 4); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, и систем у области јавног информисања (члан 97. тачка 10)); да су судови самостални и независни у свом раду и да суде на основу Устава, закона и других општих аката, када је то предвиђено законом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима (члан 142. став 2); да је јавно тужилаштво самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости и да врши своју функцију на основу Устава, закона и потврђених међународних уговора и прописа донетог на основу закона (члан 156).

Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода (Закон о потврђивању ове конвенције објављен у „Службеном листу СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05) предвиђено је: да свако има право на слободу изражавања, да ово право укључује слободу поседовања

сопственог мишљења, примање и саопштавање информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе, као и да овај члан не спречава државе да захтевају дозволе за рад телевизијских, радио и биоскопских предузећа (члан 10. став 1); да право коришћења ових слобода повлачи за собом и дужности и одговорности, да се оно може подвргнути формалностима, условима, ограничењима или казнама прописаним законом и неопходним у демократском друштву, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, спречавања откривања обавештења добијених у поверењу или ради очувања ауторитета и непристрасности судства (члан 10. став 2); да се уживање права и слобода предвиђених овом конвенцијом обезбеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, веза са неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус (члан 14). Одредбама члана 1. Првог протокола уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода предвиђено је да свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине, да нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права, као и да ове одредбе ни на који начин не утичу на право државе да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу с општим интересима или да би обезбедила наплату пореза или других дажбина или казни.

Одредбама члана 19. Међународног пакта о грађанским и политичким правима (Закон о потврђивању објављен у „Службеном листу СФРЈ – Међународни уговори“, број 7/71) гарантовано је да нико не може бити узнемираван због својих мишљења, да свако лице има право на слободу изражавања, што подразумева слободу изналажења, примања и ширења информација и идеја свих врста, без обзира на границе, у усменом, писменом, штампаном или уметничком облику, или на било који начин по слободном избору, као и да остваривање предвиђених слобода обухвата посебне дужности и одговорности, те, следствено томе, оно може бити подвргнуто извесним ограничењима која морају, међутим, бити изричито одређена законом, а потребна су из разлога поштовања права и угледа других лица или заштите државне безбедности, јавног реда, јавног здравља и морала.

Оцењујући оспорене одредбе Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању са становишта њихове сагласности са наведеним одредбама Устава и потврђених међународних уговора, а узимајући у обзир и праксу међународних институција за заштиту људских права и основних слобода, посебно Европског суда за људска права у Стразбуру, Уставни суд је утврдио следеће:

Сагласно одредби члана 97. тачка 10) Устава, Република Србија је надлежна да уређује и обезбеђује систем у области јавног информисања, те је, у том смислу, била надлежна да доношењем Закона о јавном информисању, односно његовим изменама и допунама, уреди начин остваривања Уставом

зајемчене слободе медија, утврђене одредбама члана 50. Устава. Истовремено, Уставни суд истиче да је уставно јемство слободе медија неодвојиво од Уставом зајемчене слободе мишљења и изражавања из члана 46. Устава и права на обавештеност из члана 51. Устава. Наиме, слобода свакога да без одобрења, на начин предвиђен законом, оснива новине и друга средства јавног обавештавања, како је то гарантовано ставом 1. члана 50. Устава, као и изричито и рестриктивно, Уставом утврђени услови под којима ова слобода може бити ограничена (став 3. члана 51), нема у својој суштини за примарни циљ заштиту интереса медија ради њих самих, већ без загарантоване и остварене слободе медија, јемства слободе мишљења и изражавања и права на обавештеност, у великој мери, остају пука прокламација. У том смислу, Уставни суд указује да је у сваком демократском друштву, а посебно у друштву које је на путу демократског развоја, од изузетног значаја за сваког појединца у том друштву да се начином на који се уређује остваривање слободе медија осигура пуна афирмација и остваривање слободе мишљења и изражавања и права на обавештеност, а слобода медија је средство да се до жељеног циља дође. Пошто су у савременом добу медији главно средство за изношење и преношење информација, обавештења и идеја, посебно о питањима од јавног значаја, то је слобода медија важна како за то да се различите информације, обавештења и идеје од јавног значаја уопште могу изнети у јавност, тако и за то да се путем медија учине доступним грађанима. У прилог оваквог става Уставног суда говори и богата судска пракса Европског суда и Европске комисије за људска права у вези с применом члана 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција) којим се гарантује слобода изражавања и информисања. Још у пресуди *Handyside* против *Ujedinjenog Kraljevstva*, која је донета 7. децембра 1976. године, Европски суд је оквалификовао слободу изражавања и информисања као „један од темеља таквог (демократског) друштва, један од основних услова за његов напредак и за развој сваког појединца... Односи се не само на „информације“ или „идеје“ које су прихватљиве или се сматрају неувредљивим или небитним, већ и на оне које вређају, шокирају или узнемиравају државу или неки део становништва. То су све захтеви плурализма, толеранције и широкоумља, без којих нема демократског друштва“ (став 49).

Међутим, слобода медија, ни према одредбама члана 50. Устава Републике Србије, као ни према одредбама члана 10. Европске конвенције и члана 19. Међународног пакта о грађанским и политичким правима (у даљем тексту: Међународни пакт), није апсолутна. Наиме, иако Устав у члану 50. у први план истиче слободу свакога да без одобрења, на начин прописан законом, оснива новине и друга средства јавног обавештавања (став 1) и забрану цензуре (став 3. прва реченица), истовремено утврђује да надлежни суд може спречити ширење информација и идеја путем средстава јавног обавештавања, али само под условом да је то у демократском друштву неопходно ради спречавања позивања на насилно рушење Уставом утврђеног поретка или нарушавање територијалног интегритета Републике Србије,

спречавања пропагирања рата или подстрекавања на непосредно насиље или ради спречавања заговарања расне, националне или верске мржње, којим се подстиче на дискриминацију, непријатељство или насиље (став 3. друга реченица). Такође, и став 2. члана 10. Европске конвенције, полазећи од тога да остваривање ових слобода (изражавања и информисања) повлачи за собом дужности и одговорности, предвиђа да оно може бити подвргнуто формалностима, условима, ограничењима или казнама прописаним законом и неопходним у демократском друштву, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, спречавања откривања обавештења добијених у поверењу или ради очувања ауторитета и непристрасности судства. Коначно, мада је и одредбама члана 19. Међународног пакта гарантовано да нико не може бити узнемираван због својих мишљења, да свако лице има право на слободу изражавања, што подразумева слободу изналажења, примања и ширења информација и идеја свих врста, без обзира на границе, у усменом, писменом, штампаном или уметничком облику, или на било који начин по слободном избору, истовремено је предвиђено да остваривање ових слобода обухвата посебне дужности и одговорности, те, следствено томе, оно може бити подвргнуто извесним ограничењима која морају, међутим, бити изричито одређена законом, а потребна су из разлога поштовања права и угледа других лица или заштите државне безбедности, јавног реда, јавног здравља и морала. Из наведеног, по оцени Уставног суда, следи да слобода медија зајемчена одредбама Устава и гарантована одредбама Европске конвенције и Међународног пакта, као потврђених међународних уговора, не искључује а priori право државе да уреди начин њеног остваривања, те да, том приликом, пропише и одређена ограничења ове слободе. Сагласно изнетом, и сам Устав, утврђујући основна начела у складу са којима се остварују сва зајемчена људска и мањинска права и слободе, предвиђа да се законом може прописати начин остваривања ових права, али само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. став 2. друга реченица), као и да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврху ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права, да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати, те да су при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењима права (члан 20).

Полазећи од наведеног, у поступку оцене уставности оспорених одредаба Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању Уставни суд је ценио да ли су оспорене одредбе сагласне са Уставом зајемченим

слободама и правима и да ли је прописани начин њиховог остваривања сагласан са означеним уставним начелима.

Поводом оспоравања члана 1. Закона о изменама и допунама Закона, Уставни суд констатује да нови став 1. члана 14. основног Закона, који се додаје чланом 1. став 1. овог закона садржи заправо две одредбе – прву, којом се прописује да јавно гласило може основати домаће правно лице, које тиме стиче статус оснивача јавног гласила, и другу, којом је предвиђено да се јавно гласило уписује у Регистар јавних гласила. Поднетим предлогом оспорена је само одредба која се тиче тога ко може бити оснивач јавног гласила, док се првоподнетом иницијативом оспорава и одредба која предвиђа упис јавног гласила у Регистар.

Када је реч о делу одредбе члана 1. став 1. оспореног закона који се односи на оснивача јавног гласила, Уставни суд налази да ову одредбу треба посматрати у контексту одредаба члана 11. основног Закона и члана 14. тог закона у тексту како је гласио пре измена и допуна. Наиме, чланом 11. Закона о информисању дефинисан је појам јавног гласила, тако што је прописано да су јавна гласила новине, радио програми, телевизијски програми, сервис новинских агенција, Интернет и друга електронска издања наведених јавних гласила, као и друга средства јавног информисања која помоћу речи, слике или звука објављују идеје, информације и мишљења намењене јавној дистрибуцији и неодређеном броју корисника (члан 11. став 1). Из наведене законске одредбе произлази да се под јавним гласилима подразумевају сва она, условно речено, средства путем којих се, на различите техничко-технолошке начине, могу јавно објављивати идеје, информације и мишљења и упућивати, односно чинити доступним неодређеном броју корисника, што значи најширој јавности. Стога, сагласно одредби става 2. члана 11. Закона, јавно гласило нема својство правног лица. С друге стране, пошто само јавно гласило нема својство правног лица, према досадашњој одредби члана 14. став 1. Закона, оснивач јавног гласила је правно лице, при чему оснивач таквог правног лица које оснива јавно гласило, дакле правног лица које се оснива ради издавања, емитовања или на други начин чињења доступним јавног гласила, може бити свако домаће или страно правно или физичко лице, у складу са законом. Досадашњом одредбом става 2. члана 14. Закона изричито је било прописано да оснивачи јавних гласила не могу бити, ни посредно ни непосредно, држава и територијална аутономија, као ни установа, предузеће и друго правно лице које је у претежном делу у државној својини или које се у целини или претежним делом финансира из јавних прихода, осим уколико је то предвиђено посебним законом којим се уређује област радиодифузије, док је ставом 3. овог члана Закона било прописано да изузетно од става 2. држава може посебним законом основати новинску агенцију. Из наведених законских одредаба неспорно је следило да се као оснивач јавног гласила може појавити свако домаће или страно правно или физичко лице, тако што ће, у складу са законом, основати правно лице које је оснивач јавног гласила. Међутим, иако наведене одредбе члана 14. Закона нису формалноправно измењене, оспореном одредбом члана 1. став 1.

Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, оснивач јавног гласила се, по оцени Уставног суда, дефинише на битно другачији начин, тако што се предвиђа да „јавно гласило може основати домаће правно лице (оснивач јавног гласила)“. Имајући у виду наведено, а полазећи од одредбе члана 50. став 1. Устава којом је, између осталог, утврђено да је свако слободан да оснива новине и друга средства јавног обавештавања, Уставни суд оцењује да оспорена одредба Закона није сагласна са Уставом, јер се појам „свако“ ни на који начин не може тумачити само као домаће правно лице. Стога Уставни суд налази да се не могу прихватити наводи из одговора доносиоца оспореног акта да је оспорено решење „на линији“ раније постојеће регулативе. Ово из разлога што је досадашња регулатива као осниваче јавних гласила једино искључивала субјекте наведене у ставу 2. члана 14. Закона, и то у односу на поједина јавна гласила, док је, начелно, прописивала да оснивач јавног гласила може бити свако правно или физичко лице, што је оспореном одредбом доведено у питање, иако је досадашње законско решење формално и даље задржано. Полазећи од изнетог, Уставни суд оцењује да се оспореном одредбом крше и основна начела из чл. 18. и 20. Устава, јер се њима на Уставом недопуштен начин утиче на суштину зајемчене слободе оснивања новина и других средстава јавног обавештавања.

На основу изложеног, Уставни суд је утврдио да одредба члана 1. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, којим се у члану 14. основног Закона додаје нови став 1. и то у делу који гласи: „јавно гласило може основати домаће правно лице (оснивач јавног гласила)“, није сагласна са Уставом.

Уставни суд оцењује да оспорена одредба Закона није сагласна ни са потврђеним међународним уговорима и то чланом 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и чланом 19. Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Ову оцену Суд заснива на у основи истоветним разлозима на којима се темељи утврђење о несагласности наведене одредбе са Уставом. Ово стога што је чланом 10. став 1. Европске конвенције свакоме гарантовано право на слободу изражавања, које укључује не само слободу поседовања сопственог мишљења, већ и примање и саопштавање информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе, док је чланом 14. Европске конвенције одређено да се уживање права и слобода предвиђених овом конвенцијом обезбеђује без дискриминације по било ком основу. На сличан начин и одредбе члана 19. Међународног пакта гарантују, између осталог, да свако има право на слободу изражавања, што подразумева слободу како изналажења, тако и примања и ширења информација и идеја свих врста, без обзира на границе, у усменом, писменом, штампаном или уметничком облику, или на било који начин по слободном избору. По схватању Уставног суда, неспорно је да права гарантована одредбама Европске конвенције и Међународног пакта која се тичу слободе саопштавања, односно ширења информација, обухватају и слободу оснивања јавног гласила као средства путем кога ће се информације

и идеје саопштавати и ширити. Наведени међународни уговори дозвољавају да гарантована права буду подвргнута формалностима, условима, ограничењима или казнама (члан 10. став 2. Европске конвенције), односно извесним ограничењима (члан 19. Међународног пакта) под условом да су прописани законом и да су неопходни у демократском друштву, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, спречавања откривања обавештења добијених у поверењу или ради очувања ауторитета и непристрасности судства (према Европској конвенцији), односно из разлога поштовања права и угледа других лица или заштите државне безбедности, јавног реда, јавног здравља и морала (према Међународном пакту). Међутим, Уставни суд указује да је, утврђујући да је свако слободан да оснује јавно гласило, наш уставотворац искључио могућности да овај елемент зајемчене слободе медија буде законом подвргнут ограничењима на начин како би то допуштале Европска конвенција и Међународни пакт.

Првоподнетом иницијативом се од Уставног суда тражи и оцена члана 1. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању у односу на другу реченицу новододатог става 1. члана 14. Закона којом се прописује да се јавно гласило уписује у Регистар јавних гласила. Полазећи од тога да одредба члана 50. став 1. Устава, с једне стране, гарантује оснивање средства јавног обавештавања (јавног гласила) без одобрења, али, с друге стране, утврђује да се јавна гласила оснивају на начин предвиђен законом, Уставни суд налази да је начин оснивања јавних гласила прописан законом несагласан Уставу само уколико се њиме установљава систем одобрења (дозвола или сагласности), као услов за оснивање јавног гласила. Пошто Регистар јавних гласила, по својој природи, представља јавну евиденцију о основаним јавним гласилима, Суд оцењује да предвиђени упис јавног гласила у овај регистар, сам по себи, не представља кршење Уставом зајемчене слободе, као ни начела из чл. 18. и 20. Устава. Наиме, ова оспорена одредба не предвиђа да је упис у Регистар конститутивни елемент оснивања јавног гласила, што би му, посредно, давало карактер одобрења, па се тиме прописивањем обавезе да се јавно гласило упише у јавну евиденцију коју држава установљава, не утиче на суштину зајемчене слободе, нити се она може сматрати ограничењем те слободе. С друге стране, Уставни суд налази да се може прихватити да и у демократском друштву држава има легитимно право да успостави и води јавну евиденцију о јавним гласилима која су на њеној територији основана и делују и то не само ради, како доносилац оспореног акта наводи, могућности да надлежни органи врше надзор над правилном применом овог закона, већ подједнако или чак превасходно, ради тога да обезбеди механизам којим ће грађанима, у чијем интересу је слобода медија првенствено зајемчена, омогућити да увидом у ову евиденцију у пуној мери остваре своје уставно право на обавештеност.

С обзиром на изнето, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба није несагласна са Уставом, а на претходно наведеним разлозима заснива се и оцена Уставног суда да оспорена одредба није несагласна ни са потврђеним

међународним уговорима. Стога је Суд у овом делу поднети предлог одбио, а иницијативе није прихватио.

У односу на одредбу члана 2. Закона, којом су после члана 14. Закона о јавном информисању додати нови чл. 14а, 14б и 14в, као што је речено, и предлог и иницијативе садрже разлоге оспоравања одредаба новог члана 14а Закона, док се иницијативама додатно оспоравају и одредбе чл. 14б и 14в Закона.

Уставни суд констатује да се одредбама новог члана 14а Закона о јавном информисању уређује више различитих правних питања и правних института. Стога је Суд оцени уставности подвргао најпре одредбе ст. 1. и 2. члана 14а Закона којима се прописује да оснивач јавног гласила не може пренети нити на други начин располагати правом на јавно гласило или правом на издавање јавног гласила (став 1) и да је ништав уговор или други правни посао који за предмет има пренос, односно друго располагање правима из става 1. овог члана (став 2). Наводи предлагача и иницијатора усмерени су на несагласност оспорених одредаба са Уставом зајемченим правом на имовину, са основним начелима економског уређења утврђеним одредбама члана 82. Устава и уставним одредбама о економском уређењу које гарантују да је предузетништво слободно (члан 83. став 1. Устава) и да права стечена улагањем капитала на основу закона, не могу законом бити умањена (члан 84. став 3. Устава), као и са чланом 1. Првог протокола уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. Такође, истиче се да наведене одредбе нису у сагласности ни са уставним принципом забране смањења достигнутог нивоа људских права (члан 20. став 2. Устава). Приступајући оцени уставности Уставни суд најпре констатује да оспорене одредбе, због мањкавости у номотехничком смислу, могу да доведу до нејасноћа у погледу њиховог значења, па тиме и до дилеме у погледу њихове уставности. Међутим, оспорене одредбе се, по оцени Суда, морају тумачити системски, полазећи од појма јавног гласила како је он дефинисан одредбама члана 11. Закона о јавном информисању. Наиме, као што је претходно указано, члан 11. Закона дефинише јавна гласила као различита средства којима се у техничко-технолошком смислу објављују и преносе информације и идеје (новине, радио и телевизијски програми, сервиси новинских агенција, Интернет и друга електронска издања ових гласила, као и сва друга средства јавног информисања којима се помоћу речи, слике или звука објављују идеје, информације и мишљења) и стога јавно гласило као такво нема својство правног лица. Оснивањем јавног гласила оснивач стиче право да на одабрани начин (путем одговарајућег јавног гласила) објављује информације, идеје и мишљења, намењена јавној дистрибуцији и неодређеном броју корисника, односно право да издаје јавно гласило. С обзиром на то, јавно гласило само за себе и не може бити у правном промету, што не искључује право оснивача да уговором или другим правним послом располаже својим оснивачким правом, у складу са општим прописима, а што оспорене одредбе и не доводе у питање. Имајући у виду наведено, Уставни суд оцењује да се оспореним одредбама оснивачима јавних гласила

не ускраћује и не ограничава Уставом зајемчено право на имовину, као ни право гарантовано чланом 1. Првог протокола уз Европску конвенцију, а да се, такође, овим одредбама не крше ни основна начела економског уређења у Републици Србији, нити уставне гаранције слободе предузетништва и заштите права стечених улагањем капитала на основу закона. Пошто оспорене законске одредбе произлазе из саме природе јавног гласила, како је оно било дефинисано још основним текстом Закона о јавном информисању, Уставни суд налази да правни промет самог јавног гласила није био могућ ни пре наведене допуне Закона, без обзира на то да ли је то у Закону изричито било предвиђено или не, те да се стога не могу прихватити ни наводи о смањењу достигнутог нивоа људских права.

Оспореним одредбама члана 14а ст. 3. и 4. Закона предвиђено је да у случају престанка јавног гласила брисањем из регистра јавних гласила или на други начин, односно престанком штампања или издавања јавног гласила, није дозвољено оснивање јавног гласила под истим или сличним именом које може изазвати забуну у погледу идентитета јавног гласила (став 3) и да ова забрана важи годину дана почев од дана издавања последњег примерка јавног гласила које је престало да постоји, односно које се не штампа, односно не издаје (став 4). Уставни суд налази да када је реч о јавном гласилу које је престало да постоји, забрана оснивања другог гласила под истим или сличним именом које може да изазове забуну у погледу идентитета јавног гласила, и то у наредних годину дана, представља израз заштите интереса грађана, имајући у виду значај и утицај медија у савременом друштву и њихову Уставом утврђену обавезу да поштују право грађана на обавештеност које укључује и право на истинито и потпуно обавештавање, из чега следи, поред осталог, и њихова обавеза да грађане не доведу у забуну, односно заблуду, ни у погледу сопственог идентитета. У том смислу оваква забрана служи оправданом, легитимном циљу, те не излази из оквира уставне норме која утврђује да се новине и друга средства јавног обавештавања оснивају на начин предвиђен законом. Немогућност оснивања јавног гласила под истим или сличним именом под којим је постојало неко раније јавно гласило и то не трајно, већ у периоду од годину дана од дана престанка његовог постојања, не представља ограничење које би суштински утицало на остваривање слободе медија, конкретно слободе оснивања јавног гласила, нити слободе мишљења и изражавања, а насупрот томе, доприноси заштити наведених права грађана, те тако постоји и неопходна пропорционалност између прописане забране и циља који се њоме жели постићи. Уставни суд налази да оспорене одредбе члана 14а ст. 3. и 4. Закона не повређују ни гаранције садржане у потврђеним међународним уговорима на које се предлагач и иницијатори позивају, јер одредбе како Европске конвенције (став 2. члана 10), тако и Међународног пакта (члан 19) допуштају могућност да се загарантоване слободе могу подвргнути ограничењима, ако су она прописана законом и ако су неопходна у демократском друштву, између осталог, и ради заштите права других. С друге стране, у погледу забране да се, у случају да је јавно гласило престало да се штампа, односно издаје,

у предвиђеном периоду од годину дана оснује ново јавно гласило под истим или сличним именом, Уставни суд указује да је прописано ограничење не само у интересу грађана, из претходно наведених разлога, већ и у интересу оног јавног гласила које и даље постоји, али се из техничких, финансијских или било којих других разлога једно време не штампа, односно не издаје. Уставни суд оцењује да се оспорене одредбе Закона могу тумачити једино као вид заштите права управо оног јавног гласила које је основано и даље постоји, али га тренутно „нема у јавности“, јер му обезбеђују да сачува име као део свог идентитета и за време за које се не појављује у јавности, а не како предлагач и иницијатори сматрају као обавезу управо тог гласила да мора редовно да се штампа, односно издаје иначе му је након годину дана „неиздавања“ забрањено да се под својим именом појави у јавности. Напротив, већ основаном јавном гласилу је увек дозвољено да се под својим именом појави у јавности, без обзира на то да ли је у њој било присутно редовно или са прекидима. Наведене одредбе значе једино то да ако неког гласила дуже од годину дана нема у јавности, законом му више није загарантовано „чување“ имена, већ је могуће оснивање новог јавног гласила под истим или сличним именом. Већ само језичко тумачење оспорених одредаба потврђује изнето становиште Уставног суда. Наиме, спорна норма предвиђа да „у случају... престанка штампања или издавања јавног гласила, није дозвољено оснивање јавног гласила под истим или сличним именом...“ (став 3) и даље да „забрана из става 3. (оснивања јавног гласила под истим или сличним именом) важи годину дана почев од дана издавања последњег примерка јавног гласила... које се не штампа, односно не издаје“ (став 4). Како јавно гласило које је само фактички престало да се штампа или издаје није тиме правно престало да постоји, то се оно не може ни оснивати као ново јавно гласило, па се тиме ни прописана забрана на такво гласило не може ни односити.

На изнетим разлозима заснива се одлука Уставног суда да у означеном делу, у односу на одредбе члана 14а ст. 1. до 4. Закона, поднети предлог одбије, а иницијативе не прихвати, јер није нашао основа да утврди да су оспорене одредбе несагласне са Уставом и потврђеним међународним уговорима.

Коначно, оспорени члан 14а Закона у одредбама ст. 5. до 7. садржи норму процесног карактера којима се прописује да је у случају повреде забране из става 3. овог члана, као и у случају издавања јавног гласила које није уписано у Регистар јавних гласила, надлежни јавни тужилац дужан да без одлагања покрене поступак за привредни преступ пред надлежним судом и затражи изрицање мере привремене обуставе делатности издавања јавног гласила (став 5), да ће суд у року од 12 сати од подношења предлога јавног тужиоца, у складу са законом, изрећи оснивачу меру привремене обуставе делатности издавања јавног гласила до правоснажног окончања поступка из става 5. овог члана (члан 6) и да се у поступку за изрицање мере из става 6. овог члана сходно примењују одредбе члана 24. овог закона (став 7).

Уставни суд налази да су за оцену уставности наведених одредаба Закона, поред члана 50. став 1. Устава, од значаја и одредбе члана 4. ст. 1, 2. и 4,

члана 142. став 2. и члана 156. став 1. Устава. Полазећи од одредбе члана 4. став 1. Устава која утврђује начело јединственог правног поретка, као један од основних принципа на којима почива уставноправни систем Републике Србије, Уставни суд указује да иако важећи правни систем у Републици не прави разлику између тзв. органских, основних или других закона који имају јачу правну снагу од осталих, „обичних“ закона, што има за последицу да, сагласно одредби члана 167. Устава, Уставни суд није надлежан да цени међусобну сагласност закона, уставно начело јединства правног поретка налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду испоштовани и у посебним законима, осим ако је тим системским законом изричито прописана могућност другачијег уређивања истих питања. Ово посебно важи за област казненог законодавства, имајући у виду да су норме казненог права, по својој природи, у непосредној вези са остваривањем основних људских права и слобода, те уређивање појединих института казненог права различито од начина на који су они уређени системским законом, може озбиљно да угрози остваривање начела једнакости свих пред Уставом и законом из члана 21. став 1. Устава и да доведе до дискриминације. Стога је приликом оцене уставности одредаба ст. 5. до 7. члана 14а Закона, Уставни суд узео у обзир и одредбе Закона о привредним преступима („Службени лист СФРЈ“, бр. 4/77, 36/77, 14/85, 74/87, 57/89 и 3/90, „Службени лист СРЈ“, бр. 27/92, 24/94, 28/96 и 64/01 и „Службени гласник РС“, број 101/05), којим се уређују привредни преступи као посебна врста кажњивих дела. Овим законом је, између осталог, прописано: да одредбе овог закона о одговорности и санкцијама за привредне преступе важе за све привредне преступе одређене савезним и републичким, односно покрајинским законима и уредбама (члан 4); да се за привредне преступе могу изрећи следеће заштитне мере: 1. јавно објављивање пресуде, 2. одузимање предмета, 3. забрана правном лицу да се бави одређеном привредном делатношћу и 4. забрана одговорном лицу да врши одређене дужности (члан 28); да се заштитне мере могу изрећи само ако је учиниоцу изречена казна, ако овим законом није друкчије одређено и да се заштитне мере јавног објављивања пресуде и одузимања предмета могу изрећи и уз условну осуду (члан 29. ст. 2. и 3).

Као што је речено, за оцену сагласности оспорених одредаба са Уставом од значаја су и одредбе члана 4. ст. 2. и 4. Устава које утврђују да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, а да је судска власт независна, члана 142. став 2. Устава, којом је, између осталог, утврђено да су судови самостални и независни у свом раду, као и члана 156. став 1. Устава, сагласно којој је јавно тужилаштво самостални државни орган који, поред осталог, гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела. Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе члана 14а ст. 5. и 6. Закона о јавном информисању нису у сагласности са Уставом. Одредбом става 5. овог члана предвиђено је да је, у случају повреде забране из става 3. овог члана, као и у случају издавања јавног гласила које није

уписано у Регистар јавних гласила, надлежни јавни тужилац дужан да без одлагања покрене поступак за привредни преступ пред надлежним судом и затражи изрицање мере привремене обуставе делатности издавања јавног гласила. Одредбом става 6. истог члана прописано је да ће суд у року од 12 сати од подношења предлога јавног тужиоца, у складу са законом, изрећи оснивачу меру привремене обуставе делатности издавања јавног гласила до правоснажног окончања поступка из става 5. овог члана. Обавезивање јавног тужиоца да покрене поступак за привредни преступ, и то без одлагања, као и да тражи изрицање мере, наведену одредбу чини супротном Уставом утврђеном положају јавног тужилаштва као самосталног државног органа, а обавезивањем суда да ову меру изрекне законодавац је прекршио начело поделе власти и Уставом гарантовану самосталност и независност судова. Даље, прописивањем мере привремене обуставе делатности издавања јавног гласила законодавац је нарушио принцип јединства правног поретка и начело једнакости свих пред законом, јер предвиђа једну врсту санкције коју Закон о привредним преступима, као закон који на општи начин уређује област привреднопреступног права не познаје, и упркос томе што наведени закон у члану 4. изричито одређује да одредбе тог закона о одговорности и санкцијама за привредне преступе важе за све привредне преступе, без обзира на то којим су општим актом прописани. Закон о привредним преступима садржи забрану правном лицу да се бави одређеном привредном делатношћу, али као заштитну меру која се, сагласно члану 29. став 2. тог закона, може изрећи само ако је учиниоцу привредног преступа изречена казна, а не док поступак траје, као својеврстан вид привремене мере. Коначно, прописивање мере (привремене) обуставе делатности издавања јавног гласила зато што јавно гласило није уписано у Регистар јавних гласила претвара упис у Регистар у конститутивни елемент поступка оснивања јавног гласила и посредан вид одобрења за оснивање, а што је несагласно одредби члана 50. став 1. Устава, а тиме и одредбама члана 10. Европске конвенције и члана 19. Међународног пакта. Како је одредба става 7. члана 14а Закона неодвојиво повезана са одредбом става 6. истог члана за који је Уставни суд утврдио да није сагласна са Уставом и потврђеним међународним уговорима, то ни ова одредба не може опстати у правном поретку.

Поднетим иницијативама одредбе члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању оспорене су и у делу којим је после члана 14. основног Закона додат нови члан 14б, којим је прописано да Регистар јавних гласила води организација надлежна за вођење регистра привредних субјеката (став 1) и да министар надлежан за послове јавног информисања ближе уређује начин вођења Регистра јавних гласила (став 2).

Како је Уставни суд претходно оценио да установљивање Регистра јавних гласила, само по себи, није несагласно са Уставом и потврђеним међународним уговорима, то изнета оцена и разлози на којима се она заснива важи и за оспорену одредбу става 1. члана 14б Закона. Када је реч о организацији надлежној за вођење Регистра, Уставни суд истиче да је одређивање који ће орган или организација којој су поверена јавна овлашћења

бити надлежна за вођење одређене јавне евиденције, питање целисходности конкретног законског решења, коју Уставни суд није надлежан да цени. Стога Суд у овом делу иницијативе није прихватио.

У односу на става 2. члана 146 Закона, Уставни суд је посебним решењем покренуо поступак за оцењивање уставности ове оспорене одредбе.

Поводом навода којима иницијатори оспоравају новододати члан 14в Закона, Уставни суд оцењује да се одредбама члана 14в Закона уређује достављање података из Регистра јавних гласила ресорном министарству и другим надлежним органима државне управе, те како се ради о подацима који су садржани у јавној евиденцији која се води на основу закона и који се достављају ради поступања ових органа у складу са њиховим законом утврђеним надлежностима, Суд налази да се не може прихватити као основано указивање иницијатора да се на прописани начин оснивачи јавних гласила стављају у неједнак положај у односу на друге привредне субјекте, нити да оспорене одредбе представљају отворен притисак на средства јавног информисања. С тим у вези, Уставни суд је оценио да нема основа за покретање поступка за утврђивање несагласности одредаба члана 14в Закона са одредбама чл. 21, 50. и 83. Устава, нити за утврђивање њихове несагласности са одредбама члана 14. Европске конвенције, па у овом делу иницијативе није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду.

Полазећи од садржине оспорених одредаба чл. 4. до 6. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању Уставни суд је приликом оцене њихове сагласности са Уставом, из разлога наведених у делу којим је вршена оцена одредаба ст. 5. до 7. новододатог члана 14а Закона, имао у виду и одредбе Закона о привредним преступима и Закона о прекршајима. Ово стога што се оспореним одредбама прописују привредни преступи и прекршаји у области јавног информисања и санкције за учињене привредне преступе и прекршаје.

Поред већ наведених одредаба Закона о привредним преступима, овим законом је прописано и: да је привредни преступ друштвено штетна повреда прописа о привредном или финансијском пословању, која је проузроковала или је могла проузроковати теже последице и која је прописом надлежног органа одређена као привредни преступ (члан 2); да је најмања мера новчане казне која се може прописати за привредни преступ који учини правно лице 10.000 динара, а највећа 3.000.000 динара, да се висина новчане казне за правно лице може прописати и у сразмери са висином учињене штете, неизвршене обавезе или вредности робе или друге ствари која је предмет привредног преступа, у ком случају највећа мера новчане казне може бити до двадесетоструког износа учињене штете, неизвршене обавезе или вредности робе или друге ствари која је предмет привредног преступа, као и да најмања мера новчане казне која се може прописати за привредни преступ који учини одговорно лице износи 2.000 динара, а највећа 200.000 динара (члан 18); да ће суд правном лицу одмерити казну у границама прописаним за привредни преступ, узимајући у обзир све околности које утичу да казна

буде већа или мања (отежавајуће и олакшавајуће околности), а нарочито тежину учињеног привредног преступа, последице које су наступиле или су могле наступити, околности под којима је привредни преступ учињен и економску снагу правног лица, а да ће се при одмеравању казне одговорном лицу сходно примењивати одредбе члана 41. Кривичног закона (члан 20); да суд може правном лицу и одговорном лицу за учињени привредни преступ изрећи условну осуду, при чему условном осудом суд може правном лицу утврдити казну до 20.000 динара, а одговорном лицу до 4.000 динара, с тим да се она неће извршити ако осуђени за време које одреди суд, а које не може бити краће од једне ни дуже од две године (време проверавања), не учини нов привредни преступ, односно ако одговорно лице не учини кривично дело које има и обележја привредног преступа (члан 27. ст. 1. и 2); да се за привредне преступе могу изрећи следеће заштитне мере: 1. јавно објављивање пресуде, 2. одузимање предмета, 3. забрана правном лицу да се бави одређеном привредном делатношћу и 4. забрана одговорном лицу да врши одређене дужности (члан 28).

Законом о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 116/08 и 111/09) прописано је: да је прекршај противправно скривљено извршена радња која је прописом надлежног органа одређена као прекршај (члан 2. став 1); да се прекршаји могу прописивати законом или уредбом, односно одлуком скупштине аутономне покрајине, скупштине општине, скупштинe града и скупштине града Београда и да органи овлашћени за доношење прописа о прекршајима могу прописивати само казне и заштитне мере предвиђене овим законом и у границама које одређује овај закон (члан 4. ст. 1. и 2); да су прекршајне санкције – казне, опомена, заштитне мере и васпитне мере (члан 5. став 1); да се законом или уредбом новчана казна може прописати у распону: 1. од 5.000,00 до 150.000,00 динара за физичко лице и одговорно лице, 2. од 100.000,00 до 2.000.000,00 динара за правно лице и 3. од 10.000,00 до 500.000,00 динара за предузетника (члан 35. став 1).

Одредбама члана 92а Закона, који је чланом 4. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању додат после члана 92. основног Закона, као привредни преступ је прописано оснивање јавног гласила супротно забрани из члана 14а став 3. овог закона (оснивање јавног гласила под истим или сличним именом пре протека прописаног рока) и издавање јавног гласила које није уписано у Регистар јавних гласила, прописани су минимуми и максимуми новчаних казни за учињене привредне преступе за оснивача јавног гласила (правно лице) и одговорно лице у оснивачу јавног гласила и предвиђено је да ће суд оснивачу уз казну изрећи заштитну меру забране обављања делатности издавања јавног гласила, а одговорном лицу заштитну меру забране вршења одређених дужности.

Полазећи од појма привредног преступа дефинисаног чланом 2. Закона о привредним преступима, Уставни суд најпре оцењује да радње које су одредбом става 1. члана 92а Закона прописане као привредни преступ, испуњавају законске услове да буду одређене као ова врста кажњивих дела са становишта његовог Законом утврђеног појма, јер се прописана забрана,

као и прописана обавеза односе на пословање оснивача јавног гласила, који, обављајући једну неспорно привредну делатност, наступа као привредни субјекат. Међутим, и поред тога Уставни суд налази да се наведеним одредбама члана 92а Закона повређују уставна начела о јединству правног поретка у Републици Србији и једнакости свих пред Уставом и законом, као и зајемчена слобода медија. Ово из разлога што су, као прво, одредбама члана 18. ст. 1. и 3. Закона о привредним преступима прописани такозвани општи минимум и општи максимум новчане казне која се може прописати за било који конкретан привредни преступ који учини правно лице, односно одговорно лице у правном лицу. Тако је најмања мера новчане казне која се може прописати за привредни преступ који учини правно лице 10.000 динара, а највећа 3.000.000 динара, док најмања мера новчане казне која се може прописати за привредни преступ који учини одговорно лице износи 2.000 динара, а највећа 200.000 динара. Наведене одредбе значе да се за конкретне привредне преступе који се прописују законом, односно уредбом не може предвидети новчана казна која је испод општег минимума, нити изнад општег максимума. Прописивањем да се за привредне преступе из члана 92а Закона може изрећи новчана казна у распону од 1.000.000 до 20.000.000 динара за оснивача јавног гласила и од 200.000 до 2.000.000 динара за одговорно лице у оснивачу јавног гласила, законодавац је такозване посебне максимуме новчаних казни прописао изнад општег максимума казне која се може прописати за ову врсту кажњивих дела, иако је одредбом члана 4. Закона о привредним преступима изричито предвиђено да одредбе тог закона о одговорности и санкцијама за привредне преступе важе за све привредне преступе одређене било којим законом или уредбом. На овај начин је, по оцени Уставног суда, нарушено начело јединства правног поретка, а лица која одговарају за привредне преступе из области јавног информисања стављена су у неједнак положај са лицима која одговарају за исту врсту кажњивих дела из других области. Уставни суд указује да као што се посебним законима којима се предвиђају одређена кривична дела која нису садржана у Кривичном законнику не може прописати казна затвора испод општег минимума, односно изнад општег максимума одређеног Кривичним закоником, тако се ни за привредне преступе, као ни за прекршаје, не могу прописивати новчане казне, нити било које друге санкције које нису предвиђене законима којима се на системски начин уређују правни институти који се односе на ове врсте кажњивих дела. Иако су изнети разлози довољан основ за утврђивање неуставности наведених законских одредаба, Суд додатно истиче да се висином запређених казни, чак и када оне не би излазиле изван дозвољеног оквира, озбиљно угрожава остваривање зајемчене слободе медија, јер би евентуална осуда оснивача јавног гласила на максималну запређену новчану казну, која иначе по својој висини одговара новчаној казни која се према члану 14. став 3. тачка 5) Закона о одговорности правних лица за кривична дела („Службени гласник РС“, број 97/08) може изрећи правном лицу за учињено кривично дело за које је прописана казна затвора до десет година, реално угрозила даље постојање самог

јавног гласила. Друго, Уставни суд констатује да заштитне мере забране обављања делатности, односно забране вршења одређених дужности, предвиђене одредбама ст. 2. и 4. члана 92а Закона, јесу заштитне мере које се, као врста споредне санкције, могу прописати за учињене привредне преступе, сагласно члану 28. Закона о привредним преступима. Међутим, Уставни суд оцењује да ни наведене одредбе Закона нису сагласне са Уставом. Наиме, Уставни суд је оцењујући претходне оспорене одредбе Закона нашао да прописана обавеза уписа у Регистар јавних гласила није несагласна са Уставом, нити да је несагласно са Уставом санкционисање неуписивања у Регистар, али је исто тако оценио се одредбама Закона упис у Регистар не може претворити у услов за оснивање и почетак рада јавног гласила, јер она тада поприма карактер одобрења, а што би било супротно Уставу. У складу са овим ставовима, оцена Уставног суда је да се и прописивањем забране обављања делатности издавања јавних гласила, односно забране вршења одређених дужности, као заштитних мера које се изричу у случају учињеног привредног преступа који се састоји у неуписивању јавног гласила у Регистар, упису у Регистар даје карактер додатног, Уставом недопуштеног услова за оснивање и деловање јавног гласила. Уз то, Уставни суд је утврдио не постоји уставни основ да се оснивачу јавног гласила који јавно гласило није уписао у Регистар поред изречене новчане казне за привредни преступ изрекне и мера забране издавања јавног гласила, јер се изрицањем ове мере спречава ширење информација и идеја путем јавног гласила коме је мера изречена, а одредбом члана 50. став 3. је изричито и таксативно утврђено да надлежни суд може спречити ширење информација и идеја путем средстава јавног обавештавања само ако је то, у демократском друштву, неопходно ради спречавања позивања на насилно рушење Уставом утврђеног поретка или нарушавања територијалног интегритета Републике Србије, ради спречавања пропагирања рата или подстрекавања на непосредно насиље или ради спречавања заговарања расне, националне или верске мржње, којим се подстиче на дискриминацију, непријатељство или насиље. Суд указује да је неспорно да се кршење законске обавезе уписа у Регистар не може довести у везу са било којим од наведених уставних основа за спречавање ширења информација и идеја, тј. забрану издавања јавног гласила.

Пре преласка на оцену сагласности оспорених одредаба члана 92а Закона са потврђеним међународним уговорима, Уставни суд је извршио оцену уставности и оспорених одредаба члана 92б Закона, као и чл. 5. и 6. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, пошто су и ове одредбе део казних одредаба Закона о јавном информисању.

Суд најпре констатује да се и поводом одредаба члана 92б Закона поставља више спорних уставноправних питања. Прво, овим чланом Закона су повреда претпоставке невиности и повреда заштите интереса малолетника прописане као привредни преступ (ст. 1. и 5). Друго, ако је привредни преступ који се односи на повреду претпоставке невиности учињен објављивањем информације на насловној страни јавног гласила или у оквиру најавних вести информативног програма електронског јавног гласила, за

оснивача јавног гласила који је учинилац привредног преступа новчана казна се не прописује у одговарајућем распону, већ у фиксном износу – у висини која одговара збиру вредности укупно продатог тиража јавног гласила испорученог дистрибутерима у периоду од седам дана рачунајући од дана када је информација објављена и вредности продатог огласног простора у јавном гласилу у том периоду (став 2), односно у висини која одговара вредности продатог огласног простора у јавном гласилу у периоду од седам дана рачунајући од дана када је информација објављена (став 3). Треће, за учињени привредни преступ који се односи на повреду претпоставке невиности одговорном лицу у оснивачу јавног гласила и одговорном уреднику јавног гласила запређена је новчана казна у висини од 200.000,00 до 2.000.000,00 динара (став 4), док за привредни преступ који се односи на повреду интереса малолетника уопште није прописана одговорност одговорног лица у оснивачу јавног гласила, нити одговорног уредника јавног гласила. Четврто, ставом 6. члана 92б Закона прописано је, поред осталог, да ће, ако су наведени привредни преступи учињени први пут, суд изрећи условну осуду.

Поводом питања на која је претходно указано, Уставни суд оцењује да радње привредних преступа прописаних одредбама члана 92б ст. 1. и 5. Закона излазе изван оквира појма привредног преступа као врсте кажњивих дела, како је он дефинисан одредбом члана 2. Закона о привредним преступима. Повреда претпоставке невиности, као ни повреда заштите интереса малолетника, учињене објављивањем информација у јавном гласилу, не могу се, по оцени Уставног суда, сматрати повредом прописа о привредном или финансијском пословању, а што је један од основних услова да би одређена противправна радња имала обележја овог кажњивог дела. Уставни суд указује да у прилог овакве оцене Суда говори и чињеница да су до доношења оспореног закона наведене противправне радње биле прописане као прекршај, а не као привредни преступ, те су одредбом члана 6. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању брисане из члана 95. основног Закона. Такође, прописивање новчане казне у фиксном износу, како је то учињено одредбама ст. 2. и 3. члана 92б Закона, уместо одређивања минимума и максимума у оквиру којих надлежни суд, ценећи околности конкретног случаја везане за околности учињеног дела и учиниоца, лишава, по оцени Уставног суда, надлежни суд да применом законом прописаних правила о одмеравању казне независно одлучује. Истоветна оцена Уставног суда односи се и на решење садржано у одредби става 6. истог члана, којом законодавац налаже суду да учиниоцу прописаних привредних преступа увек изрекне условну осуду, ако је дело учињено први пут. Коначно, Уставни суд констатује да су и новчане казне прописане одредбом става 4. овог члана Закона изнад општег максимума предвиђеног одредбама Закона о привредним преступима.

На основу изнетог, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 92б Закона нису сагласне уставним начелима јединства правног поретка и независности судова.

У односу на оспорене одредбе чл. 5. и 6. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, којима су повећане новчане казне које се могу изрећи за прописане прекршаје, Уставни суд указује да и када је реч о прекршајима Закон о прекршајима, као системски закон у области прекршајног права, прописује општи минимум и општи максимум новчаних казни које се могу предвидети за прекршаје одређене законом (члан 35. став 1) и да је овим законом изричито предвиђено да органи овлашћени за доношење прописа о прекршајима могу прописивати само казне и заштитне мере предвиђене овим законом и у границама које одређује овај закон (члан 4. ст. 1. и 2). Како су оспореним законским одредбама за прекршаје у области јавног информисања максимуми запређених казни прописани изнад Законом о прекршајима утврђеног општег максимума, Уставни суд је оценио да из разлога изнетих везано за оцену уставности истоврсних одредаба овог закона које се тичу привредних преступа, ни одредбе чл. 5. и 6. Закона нису у сагласности са Уставом.

С друге стране, ценећи сагласност оспорених казних одредаба Закона о јавном информисању са становишта њихове сагласности са уставним нормама којима се утврђују начела остваривања и допуштеног ограничавања зајемчених људских и мањинских права и слобода, те са становишта њихове сагласности са одредбама члана 10. Европске конвенције и члана 19. Међународног пакта, Уставни суд је имао у виду и праксу међународних институција за заштиту људских права. Суд указује да је посебно значајна богата пракса Европског суда за људска права у вези с применом члана 10. Европске конвенције, нарочито у погледу мере до које је допуштено ограничење слободе гарантоване чланом 10. ове конвенције. Европски суд се доследно држао свог става да случајеви легитимног ограничавања слободе изражавања и информисања морају да буду предвиђени законом и да, у смислу става 2. члана 10. Европске конвенције, могу бити прихваћени само када се сматрају неопходним у демократском друштву. У одлуци *Autronic AG* против Швајцарске од 22. маја 1990. године, Европски суд је поновио свој став да неопходност ограничења права из члана 10. Европске конвенције мора бити убедљиво доказана (став 61). Утврђујући да нема кршења члана 10. Европске конвенције у случају *Worm* против Аустрије, у коме је представка поднета због кажњавања новинара због недозвољеног утицаја на исход кривичног поступка, Европски суд је у својој одлуци од 29. августа 1997. године такође истакао да је „слобода процене на националном нивоу ограничена интересом демократског друштва да обезбеди и сачува слободу штампе“ (став 47). И у случају *Barford* против Данске, који се односио на изрицање новчане казне подносиоцу представке због изјава изнетих путем штампе, иако није утврђена повреда права, истакнуто је да „треба водити рачуна да се грађани не обесхрабрују да, из страха од кривичних или других санкција, износе своје мишљење о проблемима од јавног интереса (одлука од 22. фебруара 1989. године, став 29). У низу својих одлука Европски суд је био наглашено обазрив у процени допуштености ограничења ове слободе путем изрицања новчаних казни или других санкција самим јавним гласилима, односно новинарима, због објављивања одређених информација. Ово посебно ако су предмет објављене информације

или изнетог мишљења личности из сфере политике. Несразмерност изречене мере која се, по правилу, састојала у осуди на новчану казну у значајном износу, била је разлог да Европски суд у великом броју својих одлука (Castells против Шпаније од 23. априла 1992. године, Thorgeir Thodeirson против Исланда од 25. јуна 1992. године, Schwabe против Аустрије од 28. августа 1992. године, Tolstoy Miloslavsky против Уједињеног Краљевства од 13. јула 1995. године, De Haes i Gijssels против Белгије, од 24. фебруара 1997. године, Bladet Tromso i Stensaas против Норвешке, од 20. маја 1999. године, Bergens Tidende и други против Норвешке, 2. мај 2000. године, Lopes Gomes Da Silva против Португала, 28. септембар 2000. године, Du Roy i Malaurie против Француске, 3. октобар 2000. године и др.) утврди кршење члана 10. Европске конвенције, закључујући да је дужност штампе да саопштава, уз поштовање својих обавеза и одговорности, информације и идеје о свим питањима од општег интереса, а да осуде на превисоке износе новчаних казни или обавезе на плаћање превисоких накнада штете нису сразмерне легитимном циљу коме се тежи. Став Европског суда је да превисоке новчане казне, када су изречене, или одштете, када су досуђене, могу објективно довести до гашења јавног гласила, чиме се недопуштено ограничава слобода информисања, односно да и сама претња таквом казном може представљати ограничење ове слободе, јер може водити аутоцензури самог јавног гласила и новинара.

Имајући у виду наведено, Уставни суд налази да оспорене одредбе нису сагласне ни са потврђеним међународним уговорима и праксом међународних институција надлежних за заштиту људских права и слобода, а да се такође не могу сматрати сагласним ни са Уставом утврђеним начелима на којима се мора обезбедити остваривање сваке зајемчене слободе и права.

Коначно, поводом оспоравања одредаба члана 7. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, Уставни суд указује да је решењем покренуто поступак за оцењивање уставности и ових одредаба Закона, с обзиром на то да су оне у правној и логичкој вези са одредбом члана 146 став 2. Закона.

На основу свега претходно изнетог, Уставни суд је, сагласно одредбама члана 45. тач. 1) и 14), члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, као и одредби члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), одлучио као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“, престају да важе следеће одредбе Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, број 71/09): одредба члана 1. став 1. којом је у члану 14. Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03 и 61/05) додат нови став 1. и то у делу који гласи: „Јавно гласило може основати домаће правно лице (оснивач јавног гласила)“, одредбе члана 2. којима је после члана 14. Закона о јавном информисању додат нови члан 14а и то ст. 5, 6. и 7. члана 14а и одредбе чл. 4, 5. и 6. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању.

Одлука Уставног суда

Решења о неприхватању иницијативе

Закон о стечајном поступку
(„Службени гласник РС“, бр. 84/04 и 85/05)
– члан 32. став 6. и члан 185. ст. 1. и 2.

Оспорена одредба Закона према којој жалба против решења не задржава извршење решења, осим ако је тим законом другачије одређено, није била несагласна са Уставом, јер одредбама Устава није утврђено да право на жалбу, односно друго законом предвиђено правно средство укључује и суспензивно дејство тог правног средства на акт којим је одлучено о праву, обавези или на закону заснованом интересу, већ је прописивање одложеног дејства правног средства ствар законодавне политике, односно целисходности у оквиру Уставом утврђеног овлашћења законодавца да уређује поступак пред судовима и другим државним органима, за чију оцену Уставни суд, на основу одредаба члана 167. Устава, није надлежан.

Повратно дејство закона, односно појединих његових одредаба постоји када се одредбе новог закона односе на стања која су окончана пре његовог ступања на снагу, те немају повратно дејство оспорене одредбе које су се примењивале само на одређене поступке који нису били правоснажно окончани, тј. којима је примена новог закона, односно наставање поступка било одређено за случајеве кад суд није донео одлуку о уновчењу имовине или у којима није закључено принудно поравнање, као и у којима је донета одлука о уновчењу имовине али у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона није продато више од 50% од књиговодствене вредности имовине.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 32. став 6. и члана 185. ст. 1. и 2. Закона о стечајном поступку („Службени гласник РС“, бр. 84/04 и 85/05).

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 32. став 6. и члана 185. Закона наведеног у изреци. Подносилац иницијативе сматра да се одредбом члана 32. став 6. оспореног закона, којом је прописано да жалба изјављена против решења не задржава извршење решења, „нарушава уставно право стечајног

дужника на жалбу гарантовано одредбом члана 36. Устава“. Одредбе члана 185. Закона, како наводи подносилац иницијативе, предвиђају ретроактивну примену Закона, за коју при доношењу Закона није утврђен општи интерес, па су оспорене одредбе у супротности са чланом 197. Устава који изричито забрањује повратно дејство закона и других општих аката.

Имајући у виду да је иницијатива за оцену уставности оспореног закона поднета пре ступања на снагу Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је, сагласно члану 112. овог закона наставио и окончао поступак у овој уставноправној ствари по одредбама наведеног закона.

Уставом Републике Србије је утврђено: да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе и да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36); да Република Србија, поред осталог, уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана, поступак пред судовима и другим државним органима, правни положај привредних субјеката (члан 97. тач. 2) и б)); да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство и да изузетно, само поједине одредбе закона могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона (члан 197. ст. 1. и 2).

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је изменом Закона о стечајном поступку која је објављена у „Службеном гласнику РС“, број 85/05, нису мењане оспорене одредбе, као и да је у току поступка оспорени закон престао да важи, даном почетка примене Закона о стечају („Службени гласник РС“, број 104/09), односно 23. јануара 2010. године. Оспореним одредбама Закона о стечајном поступку („Службени гласник РС“, број 84/04) било је прописано: да жалба против решења не задржава извршење решења, осим ако је овим законом другачије одређено (члан 32. став 6); да ће се стечајни поступци и поступци принудног поравнања, као и поступци ликвидације, покренути по Закону о принудном поравнању, стечају и ликвидацији („Службени лист СФРЈ“, бр. 84/94 и „Службени лист СРЈ“, бр. 37/93 и 28/96) у којима, до дана ступања на снагу овог закона, суд није донео одлуку о уновчењу имовине или у којима није закључено принудно поравнање, као и у којима је донета одлука о уновчењу имовине али у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона није продато више од 50% од књиговодствене вредности имовине, наставити по одредбама овог закона (члан 185. ст. 1. и 2), и да ће се остали стечајни поступци и поступци принудног поравнања, као и поступци ликвидације, покренути по Закону о принудном поравнању, стечају и ликвидацији до дана ступања на снагу овог закона, наставити по одредбама закона по ком су и започети (члан 185. став 3).

У вези са наводима подносиоца иницијативе да се оспореном одредбом члана 32. став 6. Закона о стечајном поступку, према којој жалба против решења не задржава извршење решења ограничава Уставом зајемчено право на жалбу, Уставни суд је утврдио да је другим одредбама оспореног закона било прописано: да се у стечајном поступку доноси решење и закључак, да

се решењем одлучује у стечајном поступку и да се закључком издаје налог службеном лицу или органу који спроводи стечајни поступак за извршење појединих радњи (члан 30); да се против закључка може поднети приговор у складу са овим законом (члан 31); да се против решења може изјавити жалба стечајном већу уколико је овим законом одређена апелациона надлежност стечајног већа, односно другостепеном суду, ако овим законом није другачије одређено (члан 32. став 1). Из наведених одредаба Закона о стечајном поступку, по оцени Суда, произлази да је оспореним законом против решења, као аката којима се одлучује у стечајном поступку, била предвиђена могућност изјављивања жалбе. Полазећи од тога да се одредбом члана 36. став 2. Устава којом је утврђено да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу, јемчи право на (одговарајуће) правно средство против одлуке којом се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу и да наведеном, као и другим одредбама Устава, није утврђено да право на жалбу, односно друго законом предвиђено средство укључује и суспензивно дејство жалбе, односно другог правног средства на акт којим је одлучено о праву, обавези или на закону заснованом интересу, оспорена одредба Закона према којој жалба против решења не задржава извршење решења, осим ако је овим законом другачије одређено, по оцени Суда, није била несагласна са Уставом. Да ли ће жалба или друго законом предвиђено средство имати суспензивно (одложно) дејство против аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу странке, по оцени Суда, ствар је одговарајуће законодавне политике, односно целисходности у оквиру Уставом утврђеног овлашћења законодавца да уређује поступак пред судовима и другим државним органима, за чију оцену Уставни суд, на основу одредаба члана 167. Устава, није надлежан.

У вези са наводима подносиоца иницијативе да су одредбе члана 185. Закона у супротности са одредбама члана 197. Устава из разлога што предвиђају примену оспореног закона и на поступке започете по раније важећем Закону о принудном поравнању, стечају и ликвидацији, Уставни суд је утврдио да су се оспорене одредбе Закона налазиле у прелазним и завршним одредбама, те да је овим одредбама Закона било одређено који се закон примењује на започете, а неокончане поступке по закону који престаје да важи даном почетка примене оспореног закона. По схватању Суда, повратно дејство закона, односно појединих његових одредаба постоји када се одредбе новог закона односе на она стања која су окончана пре његовог ступања на снагу. Како је у конкретном случају примена новог закона, односно наставаљање поступка у складу са одредбама оспореног закона била одређена за случајеве кад суд није донео одлуку о уновчењу имовине или у којима није закључено принудно поравнање, као и у којима је донета одлука о уновчењу имовине али у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона није продато више од 50% од књиговодствене вредности имовине (члан 185. ст. 1. и 2), Уставни суд је оценио да су се одредбе оспореног закона примењивале само на одређене поступке који нису били правоснажно окончани,

те да, стога, оспорене одредбе члана 185. ст. 1. и 2. Закона нису имале повратно дејство. Из наведених разлога Уставни суд, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, није прихватио иницијативу.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је, на основу одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IY-280/2006 од 11. фебруара 2010. године

Закон о Уставном суду
(„Службени гласник РС“, број 109/07)
– члан 84.

Одређивање рокова за предузимање појединих процесних радњи у поступку пред Уставним судом, у конкретном случају рока за подношење уставне жалбе, као и рока у коме се може поднети захтев за повраћај у пређашње стање, у оквиру је уставног овлашћења законодавца да уређује поступак пред Уставним судом.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихватају се иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 84. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

2. Одбацује се захтев за оцену уставности и законитости правног става Уставног суда по коме се законски рок од 30 дана за подношење уставне жалбе у парничним стварима у којима је одбачен захтев за заштиту законитости рачуна од дана пријема другостепене пресуде.

Образложење

Уставном суду поднете су две иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 84. Закона о Уставном суду. Подносилац прве иницијативе сматра да оспорени члан Закона из разлога што одређује рок од 30 дана за подношење уставне жалбе није у сагласности са Уставом, јер одредбом члана 170. Устава, како наводи, није предвиђена могућност одређивања рока за подношење уставне жалбе. Како је уставна жалба „задње правно средство (у држави) грађана за заштиту својих права“, то се оспореним чланом Закона, по мишљењу подносиоца иницијативе, ограничавају и укидају права установљена Уставом, те „зобрањује грађанима да поднесу уставну жалбу за период и акте из доба комунизма и социјализма,

да се исправи причињена неправда и кршење људских права“. Подносилац друге иницијативе сматра да је одредба члана 84. став 2. Закона о Уставном суду „противречна“ одредби члана 82. став 1. Закона, као и да није у сагласности са одредбом члана 170. Устава. Наводи и да правни став Уставног суда, по коме се законски рок од 30 дана за подношење уставне жалбе у парничним стварима у којима је одбачен захтев за заштиту законитости рачуна од дана пријема другостепене пресуде, није у сагласности са наведеним законским одредбама, као и одредбом члана 170. Устава.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспореним чланом 84. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) прописано: да се уставна жалба може изјавити у року од 30 дана од дана достављања појединачног акта, односно од дана предузимања радње којом се повређује или ускраћује људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом (став 1), да ће лицу које из оправданих разлога пропусти рок за подношење уставне жалбе Уставни суд дозволити повраћај у пређашње стање ако то лице у року од 15 дана од дана престанка разлога који је изазвао пропуштање, поднесе предлог за повраћај у пређашње стање и ако истовремено са овим предлогом поднесе и уставну жалбу (став 2); да се после истека три месеца од дана пропуштања не може тражити повраћај у пређашње стање (став 3).

Уставом је утврђено: да Уставни суд одлучује, поред осталог, о сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, о сагласности потврђених међународних уговора са Уставом, као и о сагласности других општих аката са законом (члан 167. ст. 1. до 3); да се уставна жалба може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту (члан 170); да се уређење Уставног суда и поступак пред Уставним судом и правно дејство његових одлука, уређује законом (члан 175. став 3).

Полазећи од наведених одредаба Устава, Уставни суд је оценио да је одређивање рокова за предузимање појединих процесних радњи у поступку пред Уставним судом, у конкретном случају рока за подношење уставне жалбе, као и рока у коме се може поднети захтев за повраћај у пређашње стање, како је то прописано оспореним чланом 84. Закона, у оквиру уставног овлашћења законодавца да уређује поступак пред Уставним судом. Одређивањем рока у коме се може изјавити уставна жалба, као и захтев за повраћај у пређашње стање у случају пропуштања тог рока, по оцени Суда, не ограничава се могућност изјављивања уставне жалбе предвиђене одредбом члана 170. Устава, јер се уставна жалба, у прописаном року, може изјавити против свих појединачних акта или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту, како је то утврђено наведеном одредбом Устава. Стога се, по

схватању Суда, одређивањем рокова у судским и другим поступцима, па и у поступку по уставној жалби, у оквиру уставног овлашћења законодавца да уређује поступак пред Уставним судом, не ограничава Уставом зајемчено право на уставну жалбу, већ се обезбеђује уставноправна сигурност учесника у поступку, односно правна сигурност свих оних на које се оспорени акти односе.

Оцењујући основаност навода подносиоца иницијативе да се оспореним чланом Закона „забрањује грађанима да поднесу уставну жалбу за период и акте из доба комунизма и социјализма“, Уставни суд је констатовао да је уставна жалба као „посебно правно средство“, као и надлежност Уставног суда да поступа по уставним жалбама, установљена Уставом Републике Србије од 2006. године. Такође, Уставом од 2006. године грађанима су зајемчена људска и мањинска права и слободе због чије повреде или ускраћивања се може изјавити уставна жалба. Полазећи од тога да је одредбом члана 170. Устава утврђено да се уставна жалба може изјавити против појединачних аката или радњи којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, Уставни суд је оценио да се ово правно средство, сагласно Уставу, може изјавити само против оних појединачних аката или радњи који су донети, односно извршени након ступања на снагу Устава од 2006. године, а због повреде или ускраћивања људских и мањинских права и слобода зајемчених овим Уставом.

Поводом навода подносиоца иницијативе да одредба члана 84. став 2. Закона о Уставном суду није у сагласности са одредбом члана 82. став 1. истог Закона, Уставни суд је констатовао да је одредба члана 82. став 1. Закона по садржини истоветна са одредбом члана 170. Устава, а да Уставни суд сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да оцењује међусобну сагласност одредаба истог правног акта. Такође, Уставни суд, на основу одредаба члана 167. Устава, није надлежан да оцењује ни уставност и законитост правног става који је Суд заузео у примени прописа у поступку доношења одлука по уставним жалбама, како се то иницијативом тражи.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, на основу одредбе члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, одбацио захтев за оцену уставности и законитости заузетог правног става Уставног суда, а сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, није прихватио иницијативу за оцену уставности оспореног члана Закона.

Уставни суд је, на основу одредаба члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Закон о Уставном суду
(„Службени гласник РС“, број 109/07)
– члан 85. став 1.

Законодавац се кретао у оквиру својих уставних овлашћења када је, уређујући поступак по уставној жалби, утврдио обавезу навођења јединственог матичног броја грађана за подносиоце уставних жалби – домаће држављане којима је надлежни орган одредио јединствени матични број, а која је прописана ради утврђивања идентитета подносиоца уставне жалбе коме је, евентуално, појединачним актом или радњом повређено или ускраћено неко од Уставом зајемчених слобода или права и који има право на отклањање штетних последица насталих учињеном повредом или ускраћивањем уставног права или слободе.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 85. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

О б р а з л о ж е њ е

Више иницијатора поднело је Уставном суду иницијативу за оцену уставности одредбе члана 85. став 1. Закона о Уставном суду у делу који се односи на јединствени матични број грађана који подносилац уставне жалбе мора да назначи у поднетој уставној жалби. У иницијативи се наводи да се оспореном одредбом члана 85. став 1. Закона на неуставан начин ограничава право на уставну жалбу, право на судску заштиту у случају кршења људских права и право на једнаку заштиту права, која су гарантована одредбама чл. 170, 22. и 36. Устава Републике Србије, те да се крши и уставна забрана дискриминације утврђена чланом 21. Устава. Такође се наводи да се истовремено крше и права зајемчена одредбама члана 13. и члана 1. Протокола 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, као и одредбама члана 2. став 3. и члана 26. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, које се односе на забрану дискриминације по било ком основу, као и право на делотворни правни лек, на тај начин што се, као обавезни елемент уставне жалбе и формални услов за њено подношење тражи и навођење јединственог матичног броја грађана (у даљем тексту: ЈМБГ). Наиме, подносиоци уставне жалбе истичу: да се оспореном одредбом Закона прави разлика између лица, у погледу права да поднесу уставне жалбе и да имају приступ Уставном суду; да лица

која немају ЈМБГ не могу да воде поступак по уставној жалби, с обзиром на то да ће она бити одбачена, јер не садржи ЈМБГ; да је Уставни суд стао на становиште да је, између осталог, навођење јединственог матичног броја грађана обавезан елемент уставне жалбе, па је „одбацивао жалбе чији подносилац и после позива да их допуни, није Суду доставио тај податак“, на који начин се прави разлика између оних лица која имају ЈМБГ и која могу да поднесу уставну жалбу; да уставна жалба, да би била сагласна наведеним међународним конвенцијама, мора да буде „практична и делотворна“, па тако чињеница да се за њено подношење тражи навођење ЈМБГ значи да подносиоци без ЈМБГ не могу да користе овај правни лек, односно да је он за њих неделотворан.

У одговору доносиоца акта наводи се да је, полазећи управо од основних уставних начела прописаних одредбама члана 18. и члана 21. ст. 1. до 3. Устава, Законом о јединственом матичном броју грађана („Службени гласник СРС“, бр. 53/78, 5/83, 24/85 и 6/89 и „Службени гласник РС“, бр. 53/93, 67/93, 48/94 и 101/05) прописано да је јединствени матични број грађана индивидуална и непоновљива ознака идентификационих података о грађанима која се одређује према месту пребивалишта грађана, а новорођеној деци по месту рођења, као и да је јединствени матични број грађана уписан у личну карту, односно матичну књигу и служи за уписивање овог броја у све друге јавне исправе и евиденције, те да је надлежни орган дужан да, ако грађанину није одређен јединствен матични број, приликом издавања личне карте и пријаве – одјаве пребивалишта, односно промене адресе стана, грађанину овај број одреди. Такође се наводи да је Законом о личној карти („Службени гласник РС“, број 62/06) прописано: да је лична карта јавна исправа којом грађани Републике Србије доказују свој идентитет (члан 1. став 1); да је држављанин Републике Србије старији од 16 година који има пребивалиште на територији Републике Србије, дужан да има личну карту (члан 3. став 1); да се страним држављанима и лицима без држављанства лична карта издаје у складу са посебним законом (члан 4); да се у образац личне карте уноси и податак о јединственом матичном броју грађана (члан 7. став 2. тачка б)); да је надлежни орган дужан да, ако у поступку издавања личне карте утврди да држављанину Републике Србије који није рођен на територији Републике Србије и на тој територији нема пребивалиште није одређен јединствени матични број грађана, тај број одреди (члан 16). На основу наведених одредаба закона, доносилац акта сматра да део оспорене одредбе члана 85. став 1. Закона о Уставном суду није несагласан са Уставом, Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и Међународним пактом о грађанским и политичким правима, из разлога што је јединствени матични број грађана један од обавезних елемената идентификације свих грађана као што је то, на пример, лично име и презиме, па је оспорено законско решење у складу са другим прописима који уређују материју идентификације грађана. Такође се наводи да оспорена одредба Закона истовремено не представља повреду забране дискриминације, будући да постоји законом утврђена обавеза грађана да

имају јединствени матични број грађана, као и обавеза надлежних државних органа да тај број одреде.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је Уставом Републике Србије утврђено: да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, те да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима и да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. ст. 1. и 2. Устава); да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, као и да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, а нарочито на 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. до 3. Устава); да свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале (члан 22. став 1). Људска и мањинска права и слободе утврђена су одредбама чл. 23. до 74. Устава, при чему је одредбама члана 36. Устава зајемчено право на једнаку правну заштиту и на правно средство. Уставна жалба, као посебно правно средство за заштиту људских и мањинских права и слобода, установљена је одредбом члана 170. Устава, тако што је утврђено да се уставна жалба може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Сагласно члану 167. став 4. Устава, за вођење поступка и одлучивање по уставној жалби надлежан је Уставни суд, а уређење Уставног суда, поступак пред Уставним судом и правно дејство његових одлука се, према одредби члана 175. став 3. Устава, уређују законом.

Одредбе члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. Протокола 12 уз Европску конвенцију, као и одредба члана 26. Међународног пакта о грађанским и људским правима, на које се подносиоци иницијативе позивају односе се на забрану дискриминације, а одредба члана 13. Европске конвенције, односно одредба члана 2. став 3. Међународног пакта о грађанским и људским правима односи се на право на делотворни правни лек. Будући да се права зајемчена Уставом садржински не разликују од права гарантованих Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и Међународним пактом о грађанским и политичким правима, Уставни суд је сагласност оспорене одредбе Закона ценио у односу на Устав Републике Србије.

Оспореном одредбом члана 85. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) прописано је да уставна жалба мора да садржи име и презиме, јединствени матични број грађана, пребивалиште или боравиште, односно назив и седиште подносиоца уставне жалбе, име и презиме његовог пуномоћника, број и датум акта против кога је жалба изјављена и назив органа који га је донео, назнаку људског или мањинског права или слободе зајемчене Уставом за која се тврди да је повређено са ознаком одредбе Устава којом се то право, односно слобода јемчи, разлоге жалбе и наводе у чему се састоји повреда или ускраћивање, захтев о коме Уставни суд треба да одлучи и потпис подносиоца уставне жалбе.

Приликом оцене уставности оспорене законске одредбе, Уставни суд је имао у виду и одредбу члана 83. став 1. Закона о Уставном суду којим је прописано да уставну жалбу може да изјави свако лице које сматра да му је појединачним актом или радњом државног органа или организације, којој је поверено јавно овлашћење, повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом. Поред тога, Уставни суд је имао у виду и одредбе чл. 1. до 4. Закона о јединственом матичном броју грађана и одредбе члана 1. став 1, члана 3. став 1, члана 7. став 2. тачка б) и члана 16. Закона о личној карти („Службени гласник РС“, број 62/06). Одредбама наведених закона уређено је да је ЈМБГ индивидуална и непоновљива ознака идентификационих података о грађанима, која се одређује према месту пребивалишта грађана, а новорођеној деци према месту рођења, и прописано је да се ЈМБГ уписује у матичне књиге, личну карту и друга лична документа, уз обавезу надлежног органа да држављанину Републике Србије тај број одреди, ако у поступку издавања личне карте утврди да ЈМБГ није одређен.

Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је оценио да је законодавац био овлашћен да, уређујући поступак пред Уставним судом, сагласно одредби члана 175. став 3. Устава, уреди и поступак по уставној жалби, те да у оквиру тог поступка пропише и обавезне елементе које треба да садржи уставна жалба која се подноси Уставном суду, да би биле испуњене процесне претпоставке за поступање Уставног суда. Суд је такође оценио да Законом прописани елементи уставне жалбе садржани у оспореној одредби, а који се односе на личне податке подносиоца уставне жалбе – његово име и презиме, ЈМБГ, пребивалиште или боравиште (за физичко лице), односно назив и седиште (за правно лице), спадају у оне податке којима се, сагласно одредбама одговарајућих закона, потврђује идентитет лица које подноси уставну жалбу. Уставни суд указује да је у поступку по уставној жалби идентитет подносиоца битна претпоставка за вођење овог поступка, јер се у овом поступку одлучује о томе да ли је оспореним појединачним актом или радњом конкретном лицу, које је поднело уставну жалбу, повређено или ускраћено неко од Уставом зајемчених слобода или права. Такође, када Уставни суд утврди постојање повреде или ускраћивање уставног права или слободе, штетне последице настале учињеном повредом или ускраћивањем права отклањају се управо у односу на подносиоца уставне жалбе.

С друге стране, из наведених одредаба Закона о јединственом матичном броју грађана и Закона о личној карти произлази да је ЈМБГ идентификациони податак који поседују сви држављани Републике Србије, односно који је надлежни орган дужан да им одреди. Како, пак, одредба члана 83. став 1. Закона о Уставном суду прописује да уставну жалбу може поднети свако ко сматра да му је појединачним актом или радњом државног органа или имаоца јавних овлашћења повређено, односно ускраћено неко Уставом зајемчено право или слобода, из чега следи да подносилац уставне жалбе може бити и физичко и правно лице, и то било домаће, било страном, Уставни суд налази да из наведеног следи да се обавеза навођења ЈМБГ односи само на оног подносиоца који такав идентификациони податак поседује, што значи – на физичка лица, домаће држављане којима је надлежни орган приликом рођења, издавања неког од идентификационих докумената, или накнадно одредио јединствени матични број. Стога је Уставни суд оценио да се прописивањем навођења јединственог матичног броја подносиоца уставне жалбе, како је то учињено оспореном одредбом члана 85. став 1. Закона Уставном суду, ни једном физичком или правном лицу не ускраћује право на правно средство и приступ Уставном суду зајемчено одредбама члана 36. Устава, нити је оспорена одредба несагласна уставном начелу из члана 22. став 1. Устава, којим се утврђује да свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале. С обзиром на то да се оспорена одредба Закона подједнако односи на сва физичка лица – домаће држављане који имају ЈМБГ, а који се тиме налазе у истој правној ситуацији, Уставни суд оцењује да се не могу прихватити као основани ни наводи иницијатора да је ова законска одредба у супротности са уставном забраном дискриминације по било ком основу.

Коначно, Уставни суд указује да наводи подносилаца иницијативе „да је Уставни суд по том питању заузео став и у предмету Уж-162/08 одбацио уставну жалбу, јер подносиатељка није доставила ЈМБГ“, не одговарају чињеничном стању, с обзиром на то да је у предмету Уставног суда на који се у иницијативи позива, уставна жалба одбачена не само због ненавођења јединственог матичног броја подносиатељке, већ поднета уставна жалба није садржала ни друге Законом прописане податке који онемогућавају да се по њој води поступак и одлучује.

Како Уставни суд, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, није нашао основа за покретање поступка поводом иницијативе, иницијативу није прихватио.

Сходно изложеном, Уставни суд је, на основу одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Закон о банкама
(„Службени гласник РС“, број 107/05)
– члан 9. ст. 5. и 6.

Прописујући да тужба у управном спору против решења Народне банке донетог у поступку контроле бонитета и законитости пословања банака, не може спречити, нити одложити извршење решења, с обзиром на то да би одлагање било противно јавном интересу, законодавац није прекорачио уставна овлашћења да уређује и обезбеђује поступак пред судовима и другим државним органима и банкарски систем, нити је нарушио уставна начела о подели власти и о независности судске власти.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 9. ст. 5. и 6. Закона о банкама („Службени гласник РС“, број 107/05).

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности одредаба члана 9. ст. 5. и 6. Закона о банкама („Службени гласник РС“, број 107/05). У иницијативи и њеној допуни се наводи да оспорене одредбе Закона нису у складу са начелима Устава Републике Србије, а нарочито са уставним начелом о независности судова, јер наведено законско решење искључује могућност суда да у управном спору пресудом замени незаконити управни акт Народне банке Србије. Такође се наводи да је претходни Закон о банкама Републике Србије дозвољавао вођење управног спора против одлука Народне банке Србије, без икаквих ограничавања надлежности судова, као што је то случај и са осталим законима Републике Србије који прописују могућност вођења управног спора против управних аката донетих од стране других доносилаца – такође државних органа и институција. Стога иницијатор сматра да одредба члана 9. став 6. Закона о банкама „практично и суштински“ онемогућава суд да врши судску власт, што значи да у поступцима у управним споровима покренутим против решења Народне банке Србије, оспорена одредба закона „претвара суд у орган који доноси декларативне одлуке, чији се домен ограничава искључиво на оцену законитости одређеног управног акта – без могућности да суд спроведе закон у случају када Народна банка Србије то одбија“.

Поводом поднете иницијативе, Уставни суд је затражио мишљење од Народне скупштине, на основу члана 33. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

У мишљењу Законодавног одбора Народне скупштине, достављеном Уставном суду 6. октобра 2009. године, поред осталог се истиче да с обзиром на то да је оспореном одредбом члана 9. став 5. Закона о банкама утврђена могућност вођења управног спора против решења Народне банке Србије, Законодавни одбор је мишљења да је одредба члана 9. став 5. Закона у складу са чланом 36. Устава, јер се на овај начин обезбеђује право на једнаку заштиту права пред судовима, као и право на друго правно средство против одлуке којом се одлучује о нечијем праву, обавези или на закону заснованом интересу. Такође се наводи да је из разлога заштите јавног интереса прописано да се против решења Народне банке Србије којим она у поступку утврђеним законом врши контролу бонитета и законитости пословања банака и, на основу надлежности утврђених овим законом, решава о правима, обавезама и правним интересима лица – може водити управни спор, али да тужба против овог решења не може спречити ни одложити његово извршење (члан 9. став 5. Закона). Наиме, према изнетом мишљењу, кад оспорена законска одредба не би постојала, постојао би одређени период од тренутка доношења решења Народне банке Србије до тренутка извршности тог решења (управног акта), у коме би банка у односу на коју је решење донето, појединим поступцима које би могла предузети у случају да тужба одлаже извршење решења, могла проузроковати даље погоршавање свог финансијског стања, а тиме и негативни утицај на финансијску стабилност, чије очување представља један од основних циљева Народне банке Србије утврђених Законом о Народној банци („Службени гласник РС“, бр. 72/03, 55/04 и 85/05). У односу на оспорену одредбу члана 9. став 6. Закона, у мишљењу се наводи да се овом одредбом не одузима право странци да покрене управни спор, нити суду да одлучи о законитости оспореног управног акта, пошто суд може у управном спору да поништи решење Народне банке Србије, ако сматра да је незаконито, те се не може тврдити да је поништење управног акта декларативне природе. Оно што суд не може, то је да реши управну ствар за чије је решавање законом утврђена надлежност Народне банке Србије. Из наведеног, по мишљењу Законодавног одбора, следи да суд може да врши судску власт, али не може да обавља послове за које је надлежна Народна банка Србије (нпр. да оцени да ли је адекватност капитала банке у складу са прописима). Такође, у одговору се истиче да се мора имати у виду да Народна банка Србије, након поништавања донетог акта, приликом доношења сваког новог акта отклања евентуалне недостатке на које суд укаже у својим пресудама, што значи да увек поштује одлуку суда и његова правна схватања и примедбе, а што је у складу са одредбом члана 145. став 3. Устава, по којој су судске одлуке обавезне за све. Стога Законодавни одбор сматра да оспорене одредбе члана 9. ст. 5. и 6. Закона о банкама нису несагласне са Уставом и да иницијативу не треба прихватити.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је одредбама члана 9. ст. 1. до 4. Закона о банкама („Службени гласник РС“, број 107/05) прописано: да Народна банка Србије, у поступку утврђеном овим законом, врши контролу бонитета и законитости пословања банака и, на основу надлежности утврђених овим законом, решава о правима, обавезама и правним интересима лица (став 1); да се на поступак из става 1. овог члана сходно примењују одредбе закона којим се уређује општи управни поступак, ако овим законом није друкчије уређено (став 2); да у поступку из става 1. овог члана Народна банка Србије одлучује решењем (став 3); да је решење из става 3. овог члана коначно (став 4).

Оспореним одредбама члана 9. Закона о банкама предвиђено је да се против решења из става 3. овог члана може водити управни спор, али тужба против овог решења не може спречити нити одложити његово извршење (став 5) и да у управном спору против решења из става 3. овог члана суд не може решити управну ствар за чије је решавање овим законом утврђена надлежност Народне банке Србије (став 6).

Имајући у виду да је иницијатива за оцену уставности наведеног закона поднета пре ступања на снагу Закона о Уставном суду, Уставни суд је, сагласно члану 112. Закона наставио и окончао поступак у овој уставноправној ствари по одредбама овог закона.

Уставом Републике Србије утврђено је: да је правни поредак јединствен, да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, да се однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли и да је судска власт независна (члан 4. ст. 1. до 4); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, уставност и законитост, поступак пред судовима и другим државним органима, као и монетарни, банкарски, девизни и царински систем (члан 97. тач. 2) и 6)); да су судови самостални и независни у свом раду и суде на основу Устава, закона и других општих аката, када је то предвиђено законом, општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора (члан 142. став 2); да судска власт у Републици Србији припада судовима опште и посебне надлежности и да се оснивање, организација, надлежност, уређење и састав судова уређују законом (члан 143. ст. 1. и 2); да појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити засновани на закону и да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита (члан 198).

При разматрању оспорене одредбе члана 9. став 5. Закона о банкама, Уставни суд је имао у виду и одредбе члана 23. Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09) којима је прописано да тужба, по правилу, не одлаже извршење управног акта против кога је поднета (став 1) и да по захтеву тужиоца, суд може одложити извршење коначног управног

акта којим је мериторно одлучено у управној ствари, до доношења судске одлуке, ако би извршење нанело тужиоцу штету која би се тешко могла надокнадити, а одлагање није противно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела већа или ненадокнадива штета противној странци, односно заинтересованом лицу (став 2).

Уставни суд је утврдио да из наведених одредаба Закона о управним спорима произлази да тужба у управном спору, по правилу, не одлаже извршење управног акта против кога је поднета, али да, само изузетно, по захтеву тужиоца, суд може одложити извршење коначног управног акта до доношења судске одлуке, под условима прописаним у наведеној одредби члана 23. став 2. Закона. Имајући у виду да је Закон о банкама посебан закон којим се уређује банкарски систем у Републици Србији, Уставни суд је оценио да није несаслагласно начелу јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава да поједина питања поступка у управном спору против управних аката из надлежности Народне банке буду уређена другачије у односу на општа правила прописана Законом о управним спорима, као општег закона којим се уређује ова врста судског поступка. Ово посебно имајући у виду да и Закон о управним спорима као правило прописује да тужба у управном спору не одлаже извршење коначног управног акта, као и да је, у конкретном случају, реч о управним актима донетим у вршењу контроле бонитета и законитости пословања банака. У том смислу, Уставни суд оцењује да су основани наводи доносиоца акта да би могућност одлагања извршења таквог акта могла имати негативан утицај на укупну финансијску стабилност. Дакле, одлагање извршења решења Народне банке Србије донетих у поступку контроле бонитета и законитости рада банака било би противно јавном интересу, због чега извршење ових аката не би могло бити одложено ни у складу са општим правилима прописаним одредбом члана 23. став 2. Закона о управним спорима.

Полазећи од изнетог, Уставни суд је оценио да оспореном одредбом члана 9. став 5. Закона о банкама нису прекорачена уставна овлашћења законодавца из члана 97. тач. 2) и б) Устава да уређује и обезбеђује поступак пред судовима и другим државним органима и банкарски систем, као ни уставна начела о подели власти на законодавну, извршну и судску и о независности судске власти из члана 4. и члана 142. став 2. Устава.

У погледу оцене уставности оспорене одредбе члана 9. став 6. Закона о банкама, којом је прописано да суд у управном спору против коначног решења Народне банке Србије не може решити управну ствар за чије је решавање овим законом утврђена надлежност Народне банке Србије, Уставни суд је, пре свега, имао у виду одредбу члана 143. став 2. Устава, према којој се, поред осталог, надлежност судова уређује законом и одредбу члана 198. став 2. Устава, којом је утврђено да појединачни акти и радње државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења морају бити засновани на закону и да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Међутим, полазећи од тога да је

правни поредак у Републици Србији јединствен, Уставни суд налази да приликом оцене уставности оспорене одредбе Закона о банкама треба имати у виду и одредбе члана 43. ст. 1. до 3. Закона о управним споровима, којима је прописано да ће суд, када нађе да оспорени управни акт треба поништити, пресудом решити управну ствар, ако природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то, при чему таква пресуда у свему замењује поништени акт (тзв. спор пуне јурисдикције), а да је спор пуне јурисдикције искључен када је предмет управног спора управни акт донет по дискреционој оцени и да, изузетно, у појединим материјама спор пуне јурисдикције може да буде изричито искључен посебним законом.

У конкретном случају, Закон о банкама је посебни закон, који је оспореном одредбом члана 9. став 6. изричито искључио спор пуне јурисдикције у управним стварима за чије је решавање тим законом утврђена надлежност Народне банке, као што то прописује одредба члана 43. став 3. Закона о управним споровима. Уставни суд истиче да се ради о управним стварима у којима Народна банка решава о правима, обавезама и правним интересима лица у вршењу своје контролне функције. Специфична и сложена природа ових управних ствари о којима се често решава и по дискреционој оцени, онемогућавала би или у потпуности искључивала спор пуне јурисдикције и у складу са општим одредбама члана 43. ст. 1. и 2. Закона о управним споровима. Поред тога, Уставни суд указује да начело законитости управе из члана 198. став 2. Устава утврђује да законитост коначних управних аката подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, али не одређује да то мора бити спор пуне јурисдикције. Када се има у виду да, према одредбама члана 42. ст. 1. и 3. Закона о управним споровима, суд у управном спору може пресудом поништити оспорени управни акт у целини или делимично и вратити предмет надлежном органу на поновно одлучивање или огласити оспорени акт ништавим, као и да суд одлучује у спору пуне јурисдикције само у случајевима и под условима који су законом прописани, може се закључити да су наводи иницијатора да оспорена одредба члана 9. став 6. Закона о банкама претвара суд у орган који доноси декларативне одлуке неосновани.

С обзиром на то да је одредбом члана 9. став 5. Закона о банкама изричито прописано да се против решења која доноси Народна банка у поступку из става 1. овог члана може водити управни спор, у коме се правне последице незаконитог управног акта могу отклонити и његовим поништајем, Суд је оценио да оспореном одредбом члана 9. став 6. Закона о банкама није повређено начело судске контроле законитости управе из члана 198. став 2. Устава, као и да оспорена одредба није несагласна уставним надлежностима законодавца из члана 97. тач. 2) и 6) Устава. Такође, Уставни суд је, полазећи од изнетог, оценио да нису основани наводи иницијатора да је оспорена одредба несагласна уставном начелу о независности судске власти, нити да се њоме ускраћује Уставом зајемчено право на правно средство.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је оценио да нема основа за покретање поступка поводом поднете иницијативе, па је стога није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду.

На основу изложеног и члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, Суд је одлучио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУз-21/2006 од 18. фебруара 2010. године

**Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености
(„Службени гласник РС“, бр. 71/03 и 84/04)
– чл. 112. и 113.**

Устав у оквиру права на социјалну заштиту јемчи право на накнаду у случају привремене незапослености али не утврђује садржину овог права, те је законодавац овлашћен да, уређујући систем обавезног социјалног осигурања грађана, заснован на принципу узајамности и солидарности, уреди начин остваривања овог права, као и висину новчане накнаде.

Оспорене одредбе Закона сагласне су са потврђеном Конвенцијом Међународне организације рада број 102 о минималној норми социјалног обезбеђења, јер је висина новчане накнаде оспореним одредбама одређена изнад лимита гарантованог Конвенцијом.

Како се накнада за случај привремене незапослености, по својој природи, не може поистоветити са накнадом зараде, то висина ове накнаде не може бити једнака износу просечне зараде или накнаде зараде која је лицу исплаћивана у време док је било запослено.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба чл. 112. и 113. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, бр. 71/03 и 84/04).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности одредаба чл. 112. и 113. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, бр. 71/03 и 84/04). У иницијативи се наводи да оспорене одредбе Закона којима је утврђена висина, као и најнижи и највиши износ новчане накнаде која припада незапосленом, нису у складу са одредбама чл. 60. и 69. Устава Републике Србије којима се јемчи право на рад и право на накнаду зараде у случају привремене незапослености. Такође се у иницијативи наводи да су оспорене одредбе у директној колизији са одредбама

члана 111. истог Закона, које пружају минималну социјалну сигурност породици чији је једини хранитељ остао без посла и које „везују“ основицу за утврђивање новчане накнаде за уплаћене доприносе на зараду.

Оспореним одредбама члана 112. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености прописано је да се новчана накнада утврђује у висини 60% основице из члана 111. овог закона за прва три месеца коришћења права на новчану накнаду, а за преостало време коришћења права на новчану накнаду – у висини од 50% основице из члана 111. овог закона, односно за време додатног образовања и обуке на коју је незапослени упућен од стране Националне службе, новчана накнада се увећава за 100%. Према оспореној одредби члана 113. Закона, новчана накнада из члана 112. овог закона не може да буде виша од просечне месечне зараде по запосленом остварене у Републици према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике или нижа од минималне зараде утврђене у складу са законом за месец у којем се врши исплата новчане накнаде. Према члану 111. овог закона, основица за утврђивање висине новчане накнаде је просечна зарада или накнада зараде која је незапосленом исплаћена у складу са законом у последњих шест месеци који претходе месецу у којем је престало осигурање, а ако је исплаћена зарада нижа од основице на коју је плаћен допринос или ако запосленом у наведеном периоду није исплаћена зарада, основицу за утврђивање висине новчане накнаде чини основица на коју је плаћен допринос.

Имајући у виду да је иницијатива поднета Уставном суду пре ступања на снагу Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) оцена уставности оспореног закона вршена је сагласно одредби члана 112. овог закона, према којој се поступци започети пре ступања на снагу овог закона, окончавају по одредбама овог закона.

Уставом Републике Србије утврђено је: да се Уставом јемче и као таква непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, те да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то изричито предвиђено или ако је то неопходно за остваривање појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. став 2); да свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћен годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту у случају престанка радног односа и нико се тих права не може одрећи (члан 60. став 4); да запослени има право на накнаду зараде у случају привремене спречености за рад, као и право на накнаду у случају привремене незапослености, у складу са законом (члан 69. став 3); да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, друге економске и социјалне односе од општег интереса (члан 97. тачка 8)); да Уставни суд одлучује о сагласности закона и других општих аката

са Уставом, општеприхваћеним актима међународног права и потврђеним међународним уговорима (члан 167. став 1. тачка 1)); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом и не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194. ст. 3. и 5).

Према Конвенцији Међународне организације рада број 102 о минималној норми социјалног обезбеђења, коју је ратификовала Федеративна Народна Република Југославија 27. октобра 1954. године („Службени лист ФНРЈ“ – додатак број 1/55), сваки члан за кога је овај део Конвенције на снази, дужан је да заштићеним лицима обезбеди давања за случај незапослености (члан 19). Према табlici о периодичном плаћању типских корисника, која је саставни део Конвенције, незапосленом лицу са женом и двоје деце припада 45 процената накнаде у односу на њихову укупну ранију зараду.

Полазећи од изложеног, Уставни суд указује да Устав у оквиру права на социјалну заштиту јемчи право на накнаду у случају привремене незапослености, при чему садржина овог права није утврђена Уставом, већ је законодавац овлашћен да пропише начин остваривања зајемченог права. У том смислу, Уставни суд је утврдио да је Закон у коме су садржане оспорене одредбе уредио питања социјалне заштите у случају незапослености. Уставни суд оцењује да је законодавац овлашћен да уређујући систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, у складу са чланом 97. тачка 8) Устава, пропише не само ризик незапослености, већ и који су лични статуси основ за стицање својства осигураника, односно да одреди круг лица који су корисници права из осигурања. Такође, Суд истиче да се социјално осигурање за случај незапослености, као део система обавезног социјалног осигурања грађана, темељи на начелима узајамности, солидарности и сразмерности, односно права из овог осигурања зависе од висине доприноса и дужине улагања у фондове. И на крају, Уставни суд констатује да се социјално осигурање финансира преко доприноса који имају парафискални карактер, јер у сношењу трошкова, односно прихода не учествују само осигураници, већ и послодавци и држава. На основу изложеног Уставни суд је утврдио да су оспорене одредбе донете сагласно овлашћењима законодавца из члана 69. и члана 97. тачка 8) Устава, да својим прописом уреди начин остваривања права за случај незапослености као део система обавезног социјалног осигурања грађана, којим се по принципу узајамности и солидарности обезбеђују права за случај незапослености, а међу којима је и право на новчану накнаду.

Оцењујући оспорене одредбе Закона са становишта Уставом зајемченог права на рад, Уставни суд је утврдио да се њима не доводе у питање јемства о праву на рад из члана 60. Устава, већ се установљава својеврсна заштита запослених за случај незапослености, а која има за циљ обезбеђење њихове материјалне и социјалне сигурности у ситуацији када су против своје воље остали без посла.

Оспорене одредбе Закона су, по оцени Суда, сагласне и са потврђеном Конвенцијом Међународне организације рада број 102 о минималној норми

социјалног обезбеђења. Ово из разлога што су наведене законске одредбе у складу са минималним стандардима у одређивању висине новчане накнаде за време привремене незапослености који су гарантовани одредбама Конвенције, односно висина новчане накнаде је одређена изнад лимита утврђеног у табlici о периодичним плаћањима типских корисника, која је саставни део наведене Конвенције.

Подносилац иницијативе истиче и несагласност оспорених одредаба са одредбама члана 111. Закона, односно да је приликом исплате новчаних накнада за време привремене незапослености требало применити члан 111. Закона који, по мишљењу иницијатора, гарантује бољу социјалну сигурност породицама чији је једини хранитељ остао без посла. Поводом изнетих навода подносиоца, Уставни суд је оценио да одредбе члана 111. Закона одређују основицу за утврђивање висине новчане накнаде за случај незапослености, док се оспореним одредбама прописују критеријуми, односно параметри на основу којих се, у складу са основицом, утврђује висина накнаде. Како се накнада за случај привремене незапослености, по својој природи, не може поистоветити са накнадом зараде, то Уставни суд оцењује да висина ове накнаде не може бити једнака износу просечне зараде или накнаде зараде која је лицу исплаћивана у време док је било запослено. Полазећи од изложеног, Уставни суд је утврдио да изнети наводи иницијативе нису основани.

Из наведених разлога, Уставни суд је нашао да иницијатива није основана и стога је није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду.

На основу изложеног и одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд је решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IY-103/2007 од 18. фебруара 2010. године

Закон о судијама

(„Службени гласник РС“, бр. 63/01, 42/02, 17/03, 25/03,
27/03, 29/04, 35/04, 44/04, 61/05, 101/05 и 46/06)

– чл. 52. и 53.

Закон о судијама

(„Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 и 104/09)

– члан 59.

Законодавац је овлашћен да, уређујући систем у области радних односа и социјалног осигурања, уреди и питање престанка радног односа због испуњености услова за старосну пензију и то за све запослене у Републици Србији, без обзира на којим пословима се затекну у тренутку стицања услова за пензију.

Како оспорене одредбе раније важећег и важећег Закона о судијама којима је, као један од начина престанка судијске дужности, предвиђен

и тзв. престанак радног века прописују услове за старосну пензију које предвиђа и Закон о пензијском и инвалидском осигурању, то судије на које се примењују оспорене законске одредбе, а које су као посебна категорија запослених у истој правној ситуацији, нису у неједнаком положају.

Уставни суд, на основу члана 167. Устава, није надлежан да одлучује о међусобној сагласности закона, односно других општих аката исте правне снаге.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба чл. 52. и 53. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 63/01, 42/02, 17/03, 25/03, 27/03, 29/04, 35/04, 44/04, 61/05, 101/05 и 46/06).

2. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 59. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 и 104/09).

3. Одбацује се иницијатива за оцену сагласности одредаба чл. 52. и 53. Закона о судијама из тачке 1. са одредбама члана 19. Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05, 63/06 и 5/09), члана 175. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05) и члана 78. Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/05, 100/07 и 97/08).

4. Одбацује се захтев за обуставу извршења Одлуке Народне скупштине Србије о престанку судијске дужности број 1236 од 13. маја 2009. године („Службени гласник РС“, број 36/09).

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности одредаба чл. 52. и 53. Закона наведеног у тачки 1. изреке и члана 59. Закона наведеног у тачки 2. изреке. По наводима подносиоце иницијативе, оспореним одредбама чл. 52. и 53. Закона о судијама из 2001. године, као и одредбама члана 59. Закона о судијама из 2008. године, чија је примена почела 1. јануара 2010. године, прописано је да судији престаје радни век кад наврши 65 година живота или 40 година стажа осигурања, што је несагласно са начелом забране дискриминације из члана 21. и зајемченим правом на рад из члана 60. Устава Републике Србије. Подносиоце иницијативе наводи да су оспорене одредбе раније важећег Закона о судијама, као и сада важећег истоименог Закона, несагласне са одредбама Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 85/05), јер је изменама и допунама члана 19. тог закона, предвиђено

да се старосна пензија стиче кад осигураник наврши 45 година стажа осигурања. Оспорене одредбе Закона о судијама несагласне су и са одредбом члана 175. Закона о раду, према коме запосленом радни однос престаје кад наврши 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања, ако се послодавац и запослени друкчије не споразумеју, а такође су несагласне и са одредбом члана 78. Закона о високом образовању, који допушта могућност да наставнику који је навршио 65 година живота радни однос може бити продужен до две школске године. По мишљењу подносиоце иницијативе, Закон о пензијском и инвалидском осигурању је општи и потпун закон у тој области, којим се у потпуности регулишу права и обавезе из области пензијског и инвалидског осигурања, па Закон о судијама неовлашћено прописује друге услове за пензионисање судија. Сматра да на тај начин неки осигураници имају право да раде до 67 година живота, односно да раде до навршења 45 година радног стажа, док други то право немају, па се тиме повређује Уставом утврђено начело једнакости пред законом и забране дискриминације из члана 21. Устава, односно повређује се Уставом зајемчено право на рад из члана 60. Устава. Уставном суду је предложила да до доношења коначне одлуке обустави од извршења и поништи Одлуку Народне скупштине Србије о престанку судијске дужности број 1236 од 13. маја 2009. године („Службени гласник РС“, број 36/09), на основу које јој је престала судијска дужност.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспореним одредбама Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 63/01, 42/02, 17/03, 25/03, 27/03, 29/04, 35/04, 44/04, 61/05, 101/05 и 46/06) било прописано: да судији престаје радни век кад наврши шездесет пет година живота или четрдесет година стажа осигурања и да председник суда најкасније до 1. октобра писмено обавештава председника Врховног суда Србије о томе које судије и председници непосредно нижих судова наредне године навршавају радни век и када (члан 52); да радни век судији не може бити продужен и да смањење времена потребног за навршење радног века не утиче на престанак дужности судије (члан 53). Закон је престао да важи 1. јануара 2010. године, почетком примене Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 и 104/09), на основу одредаба чл. 105. и 107. овог закона.

Према одредбама оспореног члана 59. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 и 104/09), судији престаје радни век кад наврши шездесет пет година живота или четрдесет година стажа осигурања, по сили закона. Изузетно, по захтеву председника суда, Високи савет судства судији може продужити радни век за још две године, уз његову сагласност. Судији се може продужити радни век само због завршавања рада на започетим предметима.

Уставом Републике Србије утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације и 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. до 3); да се јемчи право на рад, у складу са законом, да свако има право на слободан избор рада, да су свима, под једнаким условима, доступна сва радна места и да свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа, те да се тих права нико не може одрећи (члан 60. ст. 1. до 4); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, уставност и законитост, систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, друге економске и социјалне односе од општег интереса, као и систем у областима здравства, социјалне заштите, борачке и инвалидске заштите (члан 97. тач. 2), 8) и 10)).

Приликом оцене уставности оспорених законских одредаба, Уставни суд је имао у виду и одредбе члана 19. Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05, 63/06 и 5/09), којима је утврђено да осигураник стиче право на старосну пензију: 1) кад наврши 65 (мушкарац), односно 60 (жена) година живота и најмање 15 година стажа осигурања; 2) кад наврши 40 (мушкарац), односно 35 (жена) година стажа осигурања и најмање 53 године живота; 3) кад наврши 45 година стажа осигурања.

Из наведених уставних одредаба произлази да је законодавац овлашћен да уређујући систем у области радних односа и социјалног осигурања уреди и питање престанка радног односа због испуњености услова за старосну пензију, и то за све запослене у Републици Србији, без обзира на то на којим пословима се затекну у тренутку стицања услова за пензију. У том смислу, Уставни суд налази да се оспореним одредбама Закона о судијама не може довести у питање остваривање Уставом зајемченог права на рад, и то из два разлога. Прво, из разлога што Уставом није утврђена садржина права на рад, већ се према одредби самог Устава (члан 60. став 1), право на рад јемчи у складу са законом, што значи да се остварује на начин прописан законом. Друго, јемство права на рад не значи да радни однос не може престати на начин и под условима предвиђеним законом, а нарочито не може да значи гаранцију у погледу прописаних услова за старосну пензију.

У вези навода из иницијативе да се оспореним законским решењима повређује уставно начело једнакости пред законом и забране дискриминације, Уставни суд оцењује да се изнети наводи не могу прихватити као основани. Наиме, Закон о пензијском и инвалидском осигурању, као закон којим се уређује систем у области пензијског и инвалидског осигурања као дела социјалног осигурања, прописао је алтернативно три услова за стицање права на старосну пензију. Како оспорене одредбе раније и сада важећег Закона о судијама којима је, као један од начина престанка судијске дужности, односно судијске функције, предвиђен и тзв. престанак радног

века, прописују улове за престанак радног века, дакле улове за старосну пензију које предвиђа и Закон о пензијском и инвалидском осигурању, то, по оцени Уставног суда, судије на које се примењују оспорене законске одредбе, а које су као посебна категорија запослених у истој правној ситуацији, нису стављене у неједнак положај, нити је у односу на њих извршен било који вид дискриминације.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је оценио да иницијатива није основана, те је, стога, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), није прихватио.

Уставни суд, на основу члана 167. став 1. тачка 1) Устава Републике Србије одлучује о сагласности закона и других општинских аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, из чега произлази да Уставни суд није надлежан да одлучује о међусобној сагласности закона, односно других општинских аката исте правне снаге, па је стога одбацио захтев за оцену међусобне сагласности оспорених одредаба чл. 52. и 53. Закона о судијама из 2001. године са одредбама члана 19. Закона о пензијском и инвалидском осигурању из 2003. године, члана 175. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05) и члана 78. Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/05, 100/07 и 97/08).

С обзиром на то да је донео коначну одлуку, Уставни суд је одбацио захтев за обуставу извршења Одлуке Народне скупштине Србије о престанку судијске дужности број 1236 од 13. маја 2009. године („Службени гласник РС“, број 36/09), донете на основу оспорених одредаба Закона о судијама наведеног у тачки 1. изреке.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 36. став 1. тачка 1) и члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду и члана 82. став 1. тачка 1) и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУз-131/2009 од 4. марта 2010. године

**Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва
(„Службени гласник РС“, број 116/08)
– чл. 1. до 3.**

Уставом утврђено овлашћење законодавца да уреди систем организације правосудних органа у Републици Србији обухвата утврђивање врсте судова у Републици, оснивање тих судова законом (укључујући и право да се раније постојећи суд укине), одређивање њиховог седишта и подручја на којем врше надлежност, као и уређивање њихове унутрашње организације, при чему законско уређивање надлежности и подручја на којима је врше, у погледу територијалне организације, није Уставом ограничено.

Успостављање нове територијалне организације судова, само по себи, не представља смањење достигнутог нивоа права припадника националних мањина, јер је право на коришћење свог језика пред судом законско право сваког учесника у судском поступку, нити се одредбама којима се врши промена територијалне организације судова у Републици уређују питања персоналног, а тиме ни националног састава судова и јавних тужилаштва.

Питања оправданости одређивања места седишта суда и територије за коју се суд оснива су у домену законодавне политике, коју Уставни суд, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да оцењује.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба чл. 1. до 3. Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва („Службени гласник РС“, број 116/08).

2. Одбацује се захтев за оцену сагласности одредаба Закона из тачке 1. са одредбом члана 8. Закона о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ“, број 11/02).

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и законитости одредаба чл. 1. до 3. Закона наведеног у изреци. Оцена уставности се тражи у односу на чл. 77, 79. и члан 194. став 3. Устава Републике Србије, а оцена законитости у односу на члан 8. Закона о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ“, број 11/02). Као разлог оспоравања иницијатор наводи да се оспореним законом број општинских судова „у Војводини смањује са досадашњих 31 на свега 8, који ће се убудуће називати основним судовима“, као и да се установљавају прекршајни судови уместо досадашњих органа за прекршаје којих ће „у Војводини (ће) убудуће бити свега 12, а у осталим местима досадашњи органи за прекршаје постају одељења прекршајних судова“. С обзиром на то да у општинама у којима се укидају општински судови и општински органи за прекршаје живи знатан број припадника мађарске националне заједнице, као и других националних мањина, а да је одредбама чл. 20. и 22. Закона о уређењу судова утврђена надлежност основних судова и прописана могућност да се судским пословником одреде судске радње које се предузимају у судским јединицама изван седишта основних и привредних судова, иницијатор сматра да се „може поуздано закључити да судске јединице изван седишта основних привредних судова и одељења прекршајних судова неће имати

скоро никакав самосталан делокрут рада, а поготову неће водити никакав судски поступак, нарочито не на језицима националних мањина“. Иницијатор сматра да се укидање општинских судова у општинама у којима живи значајан број припадника мађарске националне заједнице веома штетно одражава на остваривање језичких и других права Мађара, као и припадника других националних заједница у Војводини пред правосудним органима, и да „садашње изразито неповољан национални састав свих правосудних органа... заостаје иза прокламоване заступљености националних мањина у структури запослених, сходно учешћу у укупном становништву и да је... објективно очекивати да ће промене у организацији правосуђа још више погоршати национални састав органа правосуђа“. Подносилац иницијативе такође наводи да је, постојање општинских судова у општинама у којима живе припадници националних мањина од изузетног значаја за остваривање права националних мањина и већ деценијама „представља достигнути ниво у остваривању њихових Уставом и законом зајемчених права, а оспореним законом се укида једна историјска традиција постојања правосудних органа у овим општинама то је и са становишта економског и другог развоја тих средина ово питање додатно сложено“.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Оспореном одредбом члана 1. Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава („Службени гласник РС“, број 116/08) прописано је да се тим законом оснивају прекршајни, основни, виши, привредни и апелациони судови, одређују њихова седишта и подручја на којима врше надлежност и одређују одељења Вишег прекршајног и Управног суда и подручја на којима врше надлежност, те да се овим законом оснивају и основна, виша и апелациона тужилаштва и одређују њихова седишта и подручја (члан 1). Оспореним одредбама члана 2. тач. 1) до 45) Закона уређена су седишта и подручја за која су надлежни прекршајни судови, а одредбама члана 3. тач. 1) до 34) Закона су уређена седишта и подручја основних судова.

Уставом Републике Србије је утврђено: да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањити (члан 20. став 2); да припадници националних мањина имају, под истим условима као остали грађани, право да учествују у управљању јавним пословима и да ступају на јавне функције, да се при запошљавању у државним органима, јавним службама, органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе води рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина (члан 77); да припадници националних мањина имају право, поред осталог, на изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање националне, етничке, културне и верске посебности, на употребу својих симбола на јавним местима, на коришћење свог језика и писма, да у срединама где чине значајну популацију, државни органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе воде поступак и на њиховом језику (члан 79. став 1); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, поступак пред судовима и другим државним органима и организацију, надлежност

и рад републичких органа (члан 97. тач. 2) и 16)); да је судска власт јединствена на територији Републике Србије (члан 142. став 1); да судска власт у Републици Србији припада судовима опште и посебне надлежности, да се оснивање, организација, надлежност, уређење и састав судова уређује законом (члан 143. ст. 1. и 2); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. став 3).

Из наведених одредаба Устава произлази овлашћење законодавног органа да уређујући систем организације правосудних органа у Републици Србији уреди питања која се односе на то које врсте судова у Републици постоје, да те судове законом оснује, да одреди седиште сваког од основаних судова и подручје на коме он врши своју надлежност, као и да уреди унутрашњу организацију судова. Право законодавца на оснивање судова, по оцени Уставног суда, укључује и право да се раније постојећи суд укине. При томе, Уставни суд указује да законско уређивање надлежности и подручја на којима судови врше надлежност, у погледу територијалне организације, није Уставом ограничено, јер Устав не садржи ни једну одредбу на основу које би се прописивање седишта судова и јавних тужилаштва могло довести у уставноправну везу са територијалном организацијом Републике.

Оспореним одредбама чл. 1. до 3. Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва основани су, поред осталих прекршајни, основни, виши, привредни и апелациони судови и одређена њихова седишта и подручја на којима врше надлежности и одређена одељења Вишег прекршајног и Управног суда и подручја на којима врше надлежност. Одредбама чл. 18. и 19. оспореног закона прописано је да 1. јануара 2010. године, даном почетка примене овог закона престаје да важи Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва („Службени гласник РС“, бр. 63/01 и 42/02).

Утврђујући територијалну организацију судова законодавац није, по оцени Уставног суда, оспореним одредбама Закона изашао из оквира овлашћења утврђених Уставом, већ је, сагласно одредби члана 142. став 1. Устава, према којој је судска власт јединствена на територији Републике Србије и одредби члана 143. став 2. Устава, према којој се законом уређују оснивање, организација, надлежност, уређење и састав судова, законом основао судове и прописао њихову организацију и месну надлежност, тако што је одредио које врсте судова постоје у Републици Србији, образовао те судове и одредио њихова седишта и подручја на којима врше надлежност. Како се оспорене одредбе Закона односе на седишта и подручје судова и јавних тужилаштва, а успостављање мреже правосудних органа и параметри на основу којих је одређен број судова и одељења је, по оцени Уставног суда, у оквиру наведених уставних овлашћења, то питања оправданости одређивања места седишта суда и територије општине или општина за које се суд оснива, по становишту Уставног суда, спадају у домен законодавне политике, коју овај Суд, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да оцењује. За оцену Уставног суда о уставности наведених одредаба Закона нису од значаја наводи иницијатора да у примени оспорених одредаба може

доћи до немогућности остваривања „језичких и других права Мађара, припадника других националних заједница у Војводини пред правосудним органима“, те да се тиме повређује равноправност у вођењу јавних послова из члана 77. Устава, односно право на очување посебности из члана 79. Устава. Ово из разлога што успостављање нове територијалне организације судова, само по себи, не представља смањење достигнутог нивоа права припадника националних мањина, с обзиром на то да је право на коришћење свог језика пред судом законско право сваког учесника у судском поступку и не зависи од територијалне организације судова у Републици. Такође, Уставни суд налази да ни наводи иницијативе који се односе на то да ће оспорени закон „погоршати национални састав органа правосуђа“, нису од утицаја на оцену уставности оспорених одредаба, јер се њима ни на који начин не уређују питања персоналног, па тиме ни националног састава судова и јавних тужилаштава. Поред тога, полазећи од Уставом утврђене надлежности законодавца да уређује организацију судова, Уставни суд оцењује да се промена врста и седишта судова не може сматрати умањењем стечених права, јер Уставом зајемчено право на судску заштиту не значи гаранцију непромењивости седишта правосудних органа. Коначно, Уставни суд указује да наводи иницијативе о утицају промене организације судова на економски и други развој одређене средине не могу представљати уставноправне разлоге које је Суд надлежан да цени у поступку испитивања сагласности оспорених законских одредаба са Уставом, нити могу бити од утицаја на одлучивање о уставности тих одредаба.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе чл. 1. до 3. Закона нису несагласне са Уставом, те да нема основа за покретање поступка за оцену уставности наведених одредаба Закона, па иницијативу није прихватио, сагласно члану 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Уставни суд, према одредбама члана 167. Устава, није надлежан да оцењује међусобну сагласност одредаба два акта исте правне снаге, па тако ни одредаба Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава са одредбом члана 8. Закона о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ“, број 11/02). Стога је иницијатива у том делу, сагласно члану 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, одбачена.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 36. став 1. тачка 1) и члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, као и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Закон о основама система образовања и васпитања
(„Службени гласник РС“, број 72/09)
– члан 59. став 14.

Институт мировања радног односа, према општим прописима о раду, подразумева да лице коме мирује радни однос за то време не остварује права на раду и по основу рада код послодавца код кога је одређено мировање (не заснива два радна односа), те лице које је изабрано за директора установе права из радног односа остварује само по основу обављања дужности директора и није у различитом, повољнијем положају у односу на остале запослене.

Питање оправданости законског решења да директору установе за време првог изборног периода мирује радни однос на радном месту са кога је изабран, Уставни суд, с обзиром на своју надлежност утврђену чланом 167. Устава, није надлежан да цени.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 59. став 14. Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, број 72/09).

2. Одбацује се иницијатива за оцену сагласности одредбе члана 59. став 14. Закона из тачке 1. са чланом 79. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности одредбе члана 59. Закона наведеног у изреци. Из садржине иницијативе произлази да иницијатор оспорава одредбу члана 59. став 14. Закона и то тако што тражи оцену њене уставности у односу на одредбе члана 21. став 1. и члана 60. став 3. Устава. У иницијативи се наводи да је оспорена одредба члана 59. која регулише да директору установе за време првог изборног периода мирује радни однос на радном месту са кога је изабран, у супротности са Уставом утврђеним начелом о једнакости грађана пред Уставом и законом и зајемченим правом на доступност свих радних места грађанима Републике Србије под једнаким условима. Такође, оспорена одредба је, по наводима иницијатора, у супротности и са одредбом члана 79. Закона о раду којом је прописано у којим ситуацијама запосленом мирује радни однос. По мишљењу иницијатора „директор установе има два радна односа јер њему не престаје радни однос на радном месту са кога је изабран за директора установе,

а у исто време заснива нови радни однос“, што је, како иницијатор наводи, „накарадно уређивање радноправног статуса директора установе“.

Оспореном одредбом члана 59. став 14. Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, број 72/09) прописано је да директору установе мирује радни однос за време првог изборног периода на радном месту са кога је изабран.

Уставом је утврђено: да су пред Уставом и законом сви једнаки и да се забрањује 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. и 3); да су свима, под једнаким условима, доступна сва радна места (члан 60. став 3); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, систем у области образовања (члан 97. тачка 10)); да се делатности и послови због којих се оснивају јавне службе, њихово уређење и рад прописује законом (члан 137. став 5).

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да се Законом о основама система образовања и васпитања уређују основе система предшколског, основног и средњег образовања и васпитања и то, поред осталог, оснивање, организација, финансирање и надзор над радом установа образовања и васпитања као и друга питања од значаја за образовање и васпитање (члан 1. став 1). Према одредбама члана 7. ст. 1. и 3. Закона, делатност образовања и васпитања обавља установа, а начин обављања делатности образовања и васпитања је прописан овим законом и посебним законима у области образовања и васпитања. Одредбама члана 59. Закона уређен је положај директора установе, као органа руковођења установом. У том смислу одредбом става 1. овог члана је прописано да директор руководи радом установе, а одредбом става 2. истог члана да директор установе може да буде лице које испуњава услове прописане чланом 8. став 2. и чланом 120. овог закона, а који се односе на одговарајуће образовање и опште услове прописане за заснивање радног односа у установи. Одредбама ст. 3. и 4. истог члана прописани су посебни услови за обављање дужности директора предшколске установе, а одредбама ст. 5. и 6. посебни услови за директора школе. Члан 59. Закона у ст. 7. до 10. садржи одредбе које се односе на испит за директора установе, чијим полагањем лице стиче лиценцу за директора, а ставом 11. овог члана је прописано у ком случају долази до одузимања лиценце. Наведени члан 59. Закона у ст. 12. и 13. прописује да се директор установе бира на период од четири године и да му мандат тече од дана ступања на дужност. Одредба става 14. члана 59. Закона, која је иницијативом оспорена, предвиђа, како је речено, да директору установе за време првог изборног периода мирује радни однос на радном месту са кога је изабран. Одредбама ст. 15. и 16. члана 59. прописано је у ком случају директору установе престаје радни однос, ко одлучује о његовим правима, обавезама и одговорностима, док су одредбом става 17. овог члана прописана овлашћења министра у погледу ближег уређивања појединих питања подзаконским актом.

Уставни суд је, оцењујући уставност оспорене законске одредбе утврдио да је Закон о основама система образовања и васпитања донет у оквиру уставне надлежности Народне скупштине да, сагласно члану 97. тачка 10) Устава, уређује основе система предшколског, основног и средњег образовања. У складу са наведеном уставном надлежношћу је и овлашћење законодавца да овим законом пропише које органе има установа и да уреди сва питања која се односе на њихов положај, избор, услове за избор, престанак дужности, надлежности, права, обавезе и одговорности. Наведено овлашћење законодавца односи се и на директора установе који је, сагласно Закону, орган руковођења установом.

У погледу навода иницијатора да оспорена одредба члана 59. став 14. Закона није сагласна са уставним начелом једнакости грађана из члана 21. став 1. Устава и са Уставом зајемченим правом на доступност сваког радног места свакоме под једнаким условима, из члана 60. став 3. Устава, Уставни суд је оценио да се изнети наводи не могу прихватити као основани. Ово из разлога што се оспорена одредба односи искључиво на уређивање једног елемента радноправног статуса лица које је изабрано за директора установе и то за време првог изборног периода, те су у том смислу сва лица која су први пут изабрана на дужност директора установе у једнаком положају, при чему је радно место директора доступно свакоме ко испуњава Законом прописане услове.

Уставни суд и овом приликом посебно истиче да уставно начело забране дискриминације не гарантује апсолутну једнакост, већ јемчи међусобну једнакост оним лицима која се налазе у истој правној ситуацији прописаној законом.

С друге стране, Уставни суд констатује да институт мировања радног односа, према општим прописима о раду, подразумева да лице коме мирује радни однос за то време не остварује права на раду и по основу рада код послодавца код кога је одређено мировање, те стога ни из ових разлога лице које је изабрано за директора није у различитом, повољнијем положају у односу на остале запослене у установи, јер права из рада и по основу рада остварује само по основу обављања дужности директора. Коначно, Уставни суд указује да је одредбом члана 1. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05) прописано да се права, обавезе и одговорности из радног односа и по основу рада уређују тим законом и посебним законом, из чега произлази овлашћење законодавца да ова или поједина питања радноправног статуса запослених у појединим областима уреди и посебним законом, у овом случају Законом о основама система образовања и васпитања, за запослене у установама предшколског, основног и средњег образовања. Питање оправданости законског решења да директору установе за време првог изборног периода мирује радни однос на радном месту са кога је изабран, Уставни суд, с обзиром на своју надлежност утврђену чланом 167. Устава, није надлежан да цени, јер ово питање представља израз законодавне политике Народне скупштине чија целисходност не може бити предмет оцене Уставног суда.

На основу изложеног, Уставни суд је оценио да нема основа за покретање поступка за утврђивање неуставности оспорене одредбе Закона, те стога иницијативу у том делу није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Поводом навода иницијативе да оспорена одредба Закона није у сагласности са одредбом члана 79. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05), којом је уређено мировање радног односа, Уставни суд указује да, полазећи од своје надлежности утврђене чланом 167. Устава, није надлежан да оцењује међусобну сагласност закона. Стога је Суд у овом делу иницијативу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, на основу одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду и одредаба члана 82. став 1. тачка 1) и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУз-263/2009 од 18. марта 2010. године

Закон о судским таксама
(„Службени лист СРЈ“, бр. 28/94, 53/95, 16/97, 34/01, 9/02, 29/04, 61/05 и 116/08)
– члан 3. тачка 1) и члан 51. став 2.
Таксена тарифа која је саставни део Закона
– Тарифни број 1. став (3)

Прописивање судске таксене обавезе за поднеске, као што су одговор на тужбу, односно на изјављена правна средства, са циљем да рад судова финансирају и учесници судског поступка, а не само порески обвезници, није несагласно Уставу и потврђеним међународним уговорима, јер је законодавац овлашћен да, поред пореских, уведе и уреди и друге фискалне дажбине, а законом су прописани заштитни механизми којима се приступ суду обезбеђује и грађанима слабог имовног стања, као и обавеза странке која не успе у спору да супротној странци, која је у спору успела, надокнади трошкове поступка, укључујући и плаћене судске таксе, о чему је Уставни суд изнео став у предмету IУ-182/2005 у којем је одлучио 10. септембра 2009. године и одбио предлог за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима оспорене одредбе члана 3. тачка 1) Закона и оспореног тарифног броја.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 51. став 2, у делу који се односи на правосудни додатак, Закона о судским таксама („Службени гласник РС“, бр. 28/94, 53/95, 16/97, 34/01, 9/02, 29/04, 61/05 и 116/08).

2. Одбацују се захтеви за оцену уставности одредаба члана 3. тачка 1) Закона из тачке 1. и Тарифног броја 1. став (3) Таксене тарифе која је саставни део Закона.

3. Одбацује се захтев за оцену сагласности члана 3. тачка 1) Закона из тачке 1. са чланом 282. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04).

Образложење

Уставном суду поднете су иницијативе за оцену уставности одредаба Закона о судским таксама („Службени гласник РС“, бр. 28/94, 53/95, 16/97, 34/01, 9/02, 29/04, 61/05 и 116/08) наведених у изреци. У иницијативи која је поднета Суду 10. септембра 2008. године оспорава се уставност дела одредбе члана 51. став 2. Закона, који се односи на правосудни додатак, у односу на одредбе члана 3. став 2, члана 4. став 4, члана 32 став 1, члана 67, члана 91, члана 97. тачка 15), члана 142. став 2. и члана 152. став 2. Устава Републике Србије. Као разлоге оспоравања иницијатор наводи да Устав гарантује независност судова, прописује начин финансирања права и дужности Републике из пореза и других законом утврђених прихода, као и да ће се законом уредити које су друге функције, послови или приватни интереси неспојиви са судијском функцијом. Позивајући се на одредбу члана 67. Устава којом се свакоме гарантује право на правну помоћ и прописује да се законом одређује када је правна помоћ бесплатна, иницијатор наводи да је примена оспореног дела одредбе члана 51. став 2. Закона о судским таксама имала за последицу да судови приликом одлучивања о сиромашком праву грађана доносе негативне одлуке јер је то, по наводима иницијатора, представљало „извесну добит за поступајућег судију или веће у виду правосудног додатка предвиђеног чланом 51. став 2. Закона“.

Иницијативама од 24. марта 2008. године и 4. августа 2009. године оспорава се уставност одредбе члана 3. тачка 1) Закона наведеног у изреци и Тарифног броја 1. став (3) Таксене тарифе која је саставни део Закона.

Наводи се да је одредбама члана 282. став 1. и члана 338. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04) прописана обавеза туженог да у року од 30 дана од пријема тужбе поднесе суду одговор на тужбу и да ако тужени у остављеном року не поднесе одговор на тужбу, суд може донети пресуду због пропуштања којом се, под условом да су испуњене одређене претпоставке, усваја тужбени захтев. По мишљењу иницијатора, прописивањем обавезе туженом да плати судску таксу на подношење акта, у случају чијег неподношења трпи процесне и материјалноправне последице,

повређују се уставни принципи „једнакости правних средстава и права на приступ суду“. Такође, имајући у виду чињеницу да тужилац иницијално сноси трошкове парничног поступка из разлога што је иницијално у повољнијем процесном положају, јер има избор да ли ће да тужи или не, прописивањем обавезе туженику да плати судску таксу на одговор на тужбу чини се и повреда права из члана 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људска права и основних слобода и члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију. Поред тога, по наводима иницијатора, постоји и међусобна неусклађеност одредаба члана 3. тачка 1) Закона о судским таксама и члана 282. Закона о парничном поступку, те њихова коегзистенција у правном поретку, по мишљењу иницијатора, није у складу са Уставом.

У поступку пред Уставним судом утврђено је следеће:

Оспореном одредбом члана 3. тачка 1) Закона о судским таксама прописано је да обавеза плаћања судске таксе настаје за поднеске (тужбе, одговоре на тужбе, жалбе и друга правна средства) – када се предају суду, односно када се изврши обрачун таксе, ако њен износ зависи од вредности предмета спора, а за поднеске предате на записник – када је записник састављен. Оспореном одредбом члана 51. став 2. Закона, у делу који се односи на правосудни додатак, било је прописано да ће се од наплаћених такси 60% користити за побољшање материјалног положаја судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, судског особља и особља у јавним тужилаштвима – правосудни додатак. Оспореним Тарифним бројем 1. став (3) Таксене тарифе, која је саставни део Закона, прописано је да се за предлог да се одреди извршење или обезбеђење, за приговор против платног налога, за приговор против решења о извршењу, за предлог за повраћај у пређашње стање, за предлог за обезбеђење доказа, за одговор на тужбу и за одговор на жалбу или ревизију, плаћа половина таксе из става (1) овог тарифног броја, а у поступку пред трговинским судом плаћа се половина таксе из става (2) овог тарифног броја.

Одредбом члана 167. став 1. тачка 1) Устава Републике Србије утврђено је да Уставни суд одлучује о сагласности закона и других општинских аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима.

У другим одредбама Устава које су од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари, Устав утврђује: да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, те 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. до 3); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1); да се јемчи право на једнаку заштиту права пред судовима

и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе (члан 36. став 1); да се средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом, а обавеза плаћања пореза и других дажбина је општа и заснива се на економској моћи обвезника (члан 91); да Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе имају буџете у којима морају бити приказани сви приходи и расходи којима се финансирају њихове надлежности (члан 92); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, порески систем и финансирање остваривања права и дужности Републике Србије утврђених Уставом и законом (члан 97. тач. 6) и 15)).

Право на правично суђење, у основи, на истоветан начин гарантовано је и одредбама члана 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03 и 5/05). Чланом 1. Протокола 1 уз Европску Конвенцију гарантује се право на неометано уживање своје имовине, те одређују услови њеног одузимања, односно ограничења, тако што се утврђује да нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права (став 1), с тим да то ни на који начин не утиче на право државе да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу са општим интересима или да би обезбедила наплату пореза или других дажбина или казни (став 2).

Уставни суд је констатовао да је одредба члана 51. став 2. Закона о судским таксама у оспореном делу престала да важи 1. јануара 2010. године, даном почетка примене Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 116/08). Разматрајући наводе иницијатора који се односе на то да је наведена одредба у оспореном делу била у несагласности са већим бројем уставних одредаба, Суд је оценио да се садржина оспорене одредбе не може довести у непосредну логично-правну везу са садржином и циљем уставних решења на које се указује у иницијативи. Ценећи уставност оспорене одредбе Закона, Суд је имао у виду да се приходи од судских такса евидентирају у буџету Републике и да су се у Законом прописаном износу предвиђена средства усмеравала за намене прописане Законом, те да је Народна скупштина имала контролу у погледу прикупљања и трошења прихода остварених од судских такса. Такође, судске таксе, као врста фискалних дажбина, имају за циљ да рад судова финансирају и сами учесници судског поступка, како судске трошкове не би сносили искључиво порески обвезници од којих многи никада ни не затраже било коју радњу суда. Будући да одредба члана 51. став 2. Закона, у оспореном делу, више није саставни део позитивног правног система, као и да иницијатор претежно указује на неправилности у примени оспорене одредбе које су, по његовим наводима, мотивисане тиме да се обезбеде средства за тзв. правосудни додатак, а што Уставни суд није овлашћен да цени, у смислу одредаба члана 167. Устава, Суд није прихватио

иницијативу за покретање поступка за оцену уставности наведене одредбе Закона, у делу који се оспорава, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да су оспорене одредбе члана 3. тачка 1) Закона о судским таксама и Тарифног броја 1. став (3) Таксене тарифе која је саставни део овог закона, већ биле оцењиване у поступку пред овим судом. Наиме, Уставни суд је у предмету ГУ-182/05, на седници одржаној 10. септембра 2009. године, донео Одлуку којом се одбија предлог за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима, с образложењем да се оспореним одредбама Закона не доводе у питање уставни принципи забране дискриминације по било ком основу, нити се повређује право на правично суђење гарантовано одредбом члана 32. став 1. Устава и одговарајућим одредбама потврђених међународних уговора. Ово из разлога што је циљ јемства права на правично суђење да се грађанима гарантује да о њиховим правима и обавезама одлучују законом установљени судови, да суд који води поступак и одлучује буде независан и непристрасан, да се о правима и обавезама који су предмет судског поступка расправи и одлучи у разумном року, а на основу јавног расправљања о спорној главној ствари, као и да целокупан поступак пред судом и одлучивање суда буде правично, што значи у складу са одредбама важећих процесних и материјалних прописа. Из образложења Одлуке Уставног суда проистиче да се прописивање обавезе плаћања судске таксе за поједине поднеске, а поводом којих следе одређене радње суда, што проузрокује и одговарајуће трошкове суда, не може довести у везу са садржиним јемства права на правично суђење утврђеног Уставом и потврђеним међународним уговорима. Такође, у погледу навода који се односе на то да се оспореним одредбама Закона ограничава право грађана на приступ суду због немогућности да плати судску таксу за одговор на тужбу, што их онемогућава да у покренутом поступку заштите своја права, јер недостављање одговора на тужбу може имати за процесну последицу доношење пресуде због пропуштања на штету грађанина, Уставни суд је у наведеној Одлуци оценио да ови наводи нису основани. Ово из разлога што се достављање одговора на тужбу без плаћања судске таксе не уподобљава процесној ситуацији када одговор за тужбу није ни достављен, већ ће суд поступати по достављеном одговору на тужбу, без обзира на то да ли је на њега плаћена судска такса. С тим у вези, Уставни суд је указао да је одредбама чл. 9. до 20. и члана 38. Закона о судским таксама прописано у којим случајевима, под којим условима и у ком поступку сваки таксени обвезник, управо због свог имовног стања, може бити ослобођен од плаћања судске таксе или му може бити омогућено да је плати у више рата. Поред тога, одредбама Закона о парничном поступку утврђено је правило да странка која не успе у спору странци која је у спору успела надокнађује трошкове парничног поступка, што значи да ако тужбени захтев тужиоца буде правоснажно одбијен, он ће имати обавезу да туженом надокнади трошкове поступка који обухватају и плаћене судске таксе. Имајући у виду наведено, Уставни

суд је утврдио да оспорене одредбе Закона нису несагласне са Уставом и потврђеним међународним уговорима гарантованим правом на правично суђење, нити се њоме по било ком основу, па ни по основу имовног стања прави разлика међу таксеним обвезницима, с обзиром на то да су овим законом прописани заштитни механизми којима се приступ суду обезбеђује и грађанима који су слабог имовног стања. Стога је Уставни суд утврдио да оспорене одредбе Закона нису несагласне ни зајемченом праву на једнаку судску заштиту.

У вези указивања једног од иницијатора да се одредбом члана 3. тачка 1) Закона о судским таксама, у делу који се тиче обавезе плаћања судске таксе за одговор на тужбу, повређују права из члана 1. Протокола 1. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Уставни суд сматра да ова обавеза до њеног утврђивања нема значење имовинског права на које се односи члан 1. Протокола 1 којим се јемчи право на неометано уживање имовине, те одређују услови њеног одузимања, односно ограничења, јер се, у смислу члана 1. Протокола 1, штите само „постојећа“, односно утврђена имовинска права. Стога, она и не могу да чине имовину у смислу члана 1. Протокола 1, те је позивање иницијатора на повреду овог члана без основа.

Имајући у виду да је о уставности оспорених одредаба члана 3. тачка 1) Закона о судским таксама и Тарифног броја 1. став (3) Таксене тарифе која је саставни део Закона, Уставни суд већ одлучивао, као и да из навода и разлога у поднетим иницијативама не произлази да има основа за поновно одлучивање, Суд је одбацио захтеве за оцену уставности наведених одредаба, сагласно одредби члана 46. тачка 8) Закона о Уставном суду.

Будући да Уставни суд није надлежан да оцењује међусобну усклађеност одредаба различитих закона, у смислу члана 167. Устава, Суд је одбацио захтев за такву оцену, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду.

На основу изнетог и одредаба члана 36. став 1. тачка 1), члана 46. тач. 5) и 8) Закона о Уставном суду, као и члана 82. став 1. тачка 1. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: УЗ-45/2008 од 1. априла 2010. године

Закон о војној, радној и материјалној обавези
(„Службени гласник РС“, број 88/09)
– члан 137. став 2.

Прописујући да ће се регруту који је на дан ступања на снагу закона навршио 27 година, а територијални орган у законом прописаном поступку утврди да војну обавезу није избегавао, омогућити sluжење

војног рока у складу са овим законом, најкасније до краја календарске године у којој навршава 30 година, законодавац је, у оквиру свог уставног овлашћења да уреди и обезбеди одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана, све регруте довео у једнак положај, без обзира на то да ли су законску обавезу служења војног рока фактички и извршили до навршених 27 година живота.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 137. став 2. Закона о војној, радној и материјалној обавези („Службени гласник РС“, број 88/09).

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу одредбе члана 137. став 2. Закона из тачке 1.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности одредбе члана 137. став 2. Закона о војној, радној и материјалној обавези („Службени гласник РС“, број 88/09). Подносилац иницијативе сматра да је оспорена одредба Закона, којом је регруту који је на дан ступања на снагу овог закона навршио 27 година, а територијални орган је у законом прописаном поступку утврдио да регрут није избегавао војну обавезу, омогућено служење војног рока најкасније до краја календарске године у којој навршава 30 година, несагласна са одредбом члана 21. Устава Републике Србије којом је утврђено начело забране дискриминације. Ово из разлога што се на овај начин, по мишљењу иницијатора, једна категорија грађана који су напунили 27 година на дан ступања на снагу Закона, без објективног и разумног оправдања, доводи у неједнак положај у односу на грађане на које се примењује општи режим временског трајања обавезе служења војног рока. Осим тога, према наводима подносиоца иницијативе, оспорена одредба Закона једнако третира грађане који јесу и који нису избегавали војну обавезу, јер морају служити војни рок до краја године у којој пуне 30 година живота. Предложено је да Уставни суд, на основу одредбе члана 56. став 1. Закона о Уставном суду, обустави извршење свих појединачних аката и радњи које могу бити предузете од стране надлежних државних органа на основу оспорене одредбе Закона.

Уставни суд је на седници одржаној 22. децембра 2009. године, сагласно одредбама члана 33. став 2. и члана 48. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) и члана 82. став 1. тачка 1) Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), донео Закључак

којим се поднета иницијатива доставља Народној скупштини на мишљење, са роком од 60 дана за достављање мишљења Уставном суду. Како у остављеном року, а ни накнадно, Народна скупштина није доставила тражено мишљење, Уставни суд је наставио поступак у овој уставноправној ствари, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду.

Оспореним одредбама члана 137. Закона о војној, радној и материјалној обавези прописано је да се регрут, који је на дан ступања на снагу овог закона навршио 27 година, а територијални орган утврди да је избегавао обавезу служења војног рока, упућује на служење војног рока у првом упутном року (став 1), а да ће се регруту који је на дан ступања на снагу овог закона навршио 27 година, а територијални орган у законом прописаном поступку утврди да није избегавао војну обавезу, омогућити служење војног рока у складу са овим законом, најкасније до краја календарске године у којој навршава 30 година (став 2).

Према члану 29. истог Закона, регрут може бити упућен на служење војног рока до краја календарске године у којој навршава 27 година (став 1), а изузетно од одредбе става 1. овог члана, регрут за кога се утврди да није извршио обавезе прописане овим законом, па због тога није био упућен на служење војног рока до краја календарске године у којој навршава 27 година, упућује се на служење војног рока најкасније до краја календарске године у којој навршава 30 година, о чему решење доноси територијални орган (став 2).

Уставом Републике Србије утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту без дискриминације, као и 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. до 3); да Република Србија уређује и обезбеђује одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана и мере за случај ванредног стања (члан 97. став 4); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. став 3).

Полазећи од наведених одредаба Устава и Закона, Уставни суд је оценио да је законодавац био Уставом овлашћен да, уређујући и обезбеђујући одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана, регулише начин решавања статуса регрута од навршених 27 до 30 година живота, који из различитих разлога нису упућени на служење војног рока и да им у Законом прописаном случају продужи регрутну обавезу до краја календарске године у којој навршавају 30 година. При томе Закон прави разлику у погледу времена упућивања регрута на служење војног рока у зависности од околности да ли регрут до навршених 27 година живота војни рок није служио зато што је избегавао ову законску обавезу или је до неодслужења војног рока дошло из других разлога. У ситуацији када територијални орган утврди да регрут није служио војни рок до навршених 27 година јер је избегавао обавезу, регрут се упућује на служење војног рока у првом упитном року. Уколико територијални орган утврди да регрут није избегавао војну обавезу,

већ да из других разлога до навршених 27 година није служио војни рок, према оспореној одредби члана 137. став 2. Закона омогућиће му се служење војног рока најкасније до краја календарске године у којој навршава 30 година. Решењем садржаним у оспореној одредби Закона обезбеђује се да се војном обавезом обухвати што већи број регрута који су или избегавали или били објективно спречени да одслуже војни рок до краја календарске године у којој навршавају 27 година, како је то регулисано одредбом члана 29. став 1. наведеног закона. Стога се, по оцени Уставног суда, управо одредбама члана 137. Закона сви регрути доводе у једнак положај, без обзира на то да ли су законску обавезу служења војног рока фактички и извршили до навршених 27 година. На овај начин се истовремено спречава да било који регрут буде изузет од обавезе служења војног рока из разлога што војну обавезу није извршио до навршених 27 година. Полазећи од изложеног, Уставни суд налази да су неосновани наводи подносиоца иницијативе да је оспореном одредбом једна категорија грађана који су напунили 27 година на дан ступања на снагу Закона доведена у неједнак положај у односу на грађане на које се примењује општи режим временског трајања обавезе служења војног рока из члана 29. Закона. Такође, Уставни суд указује да је одредбама ст. 1. и 2. члана 137. Закона различито уређено у ком року се регрут који је навршио 27 година упућује на одслужење војног рока – у првом упитном року или до навршених 30 година, у зависности од тога да ли је до неизвршавања војне обавезе дошло услед њеног избегавања или из других разлога. Имајући у виду наведено, Уставни суд оцењује да се не могу прихватити наводи иницијатора да оспорена одредба Закона једнако третира грађане који јесу и који нису избегавали војну обавезу.

Поред тога, Уставни суд истиче и да одредбе члана 137. Закона представљају прелазне законске норме којима се уређују затечене ситуације које се односе на регруте који на дан ступања на снагу овог закона већ имају навршених 27 година, а нису извршила своју војну обавезу у Законом прописаном року. Како се сва ова лица налазе у истој правној ситуацији – имају од раније утврђену обавезу служења војног рока коју нису извршила, то се, по оцени Уставног суда, оспорена одредба Закона не може изједначити са општом обавезом служења војног рока, како је она дефинисана чланом 29. Закона.

С обзиром на наведено, Уставни суд није нашао основа за покретање поступка поводом поднете иницијативе и иницијативу није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду.

Уставни суд је, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, у тачки 2. изреке одбацио захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорене одредбе Закона, јер је донео коначну одлуку у овој уставноправној ствари.

На основу одредаба члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Закон о јавном тужилаштву
(„Службени гласник РС“, број 116/08)
– члан 79. став 2.

Пријава сваког кандидата на оглас за избор јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца мора бити праћена доказима о испуњености прописаних услова за избор, те како се ови докази за кандидате који су у време оглашавања избора у радном односу у јавном тужилаштву већ налазе у службеној документацији јавног тужилаштва, законодавац се определио за решење прописано оспореном одредбом да се уз пријаве подносе докази о испуњењу услова за избор уколико се већ не налазе у јавном тужилаштву, што је израз законодавне политике чију целисходност Уставни суд, сагласно члану 167. Устава, није надлежан да цени.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 79. став 2. Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, број 116/08).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 79. став 2. Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, број 116/08). Иницијатор сматра да се прописивањем да се уз пријаву на оглас за избор јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца подносе докази о испуњавању услова за избор, уколико се већ не налазе у јавном тужилаштву, повређује уставни принцип забране дискриминације по било ком основу из члана 21. став 2. Устава Републике Србије. По мишљењу иницијатора, оспореном одредбом наведеног закона се кандидат који није запослен у тужилаштву дискриминише у односу на кандидата који је запослен у тужилаштву. Наиме, иницијатор сматра да уставни принцип забране дискриминације по било ком основу обухвата и забрану дискриминације „по основу тога да ли неко негде ради или не“, те се стога оспореном одредбом стављају у повољнији положај запослени у тужилаштву у односу на лица која нигде не раде или су запослена код другог послодавца.

У поступку пред Уставним судом утврђено је следеће:

Оспореном одредбом члана 79. став 2. Закона о јавном тужилаштву прописано је да се уз пријаве подносе докази о испуњењу услова за избор, уколико се већ не налазе у јавном тужилаштву. Ова одредба налази се у оквиру Главе пете Закона која садржи одредбе којима се установљавају основна правила за избор јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, општи

и посебни услови избора, као и поступак за њихов избор. Одредбама чл. 76. и 77. Закона прописани су општи и посебни услови за избор јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, тако што је прописано да на ове функције може бити изабран држављанин Републике Србије који испуњава опште услове за рад у државним органима, који је завршио правни факултет, положио правосудни испит и достојан је функције јавног тужиоца (општи услови), и који има одређене године радног искуства у правној струци након положеног правосудног испита, у зависности од врсте јавног тужилаштва за које се врши избор (посебни услови). Одредбом члана 79. став 1. Закона прописано је да се након оглашавања избора пријаве подносе Државном већу тужилаца у року од 15 дана од дана објављивања огласа, а оспореном одредбом става 2. овог члана да се уз пријаве подносе докази о испуњењу услова за избор, уколико се већ не налазе у јавном тужилаштву.

Уставом Републике Србије утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки и да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, као и 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. до 3); да Република Србија, поред осталог, уређује и обезбеђује организацију и рад републичких органа (члан 97. тачка 16)); да се оснивање, организација и надлежност јавног тужилаштва уређују законом (члан 157. став 1).

Према оцени Уставног суда, оспорена одредба члана 79. став 2. Закона о јавном тужилаштву, која је донета на основу уставног овлашћења законодавца из члана 157. Устава не садржи повреду начела забране дискриминације из члана 21. Устава, будући да се кандидати за избор јавних тужилаца, односно заменика јавних тужилаца који раде у тужилаштву налазе у различитој фактичкој ситуацији у односу на друге кандидате који ту не раде, те је правно логично и рационално законско решење да се уз пријаве на оглас не подносе докази о испуњењу услова за избор, уколико се они већ не налазе у јавном тужилаштву. Смисао оспорене одредбе Закона је, по оцени Уставног суда, да пријава сваког кандидата на оглас за избор јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца мора бити праћена доказима о испуњености прописаних услова за избор. Како се за кандидате који су у време оглашавања избора у радном односу у јавном тужилаштву ови докази већ налазе у службеној документацији јавног тужилаштва, Уставни суд указује да је опредељење законодавца за решење садржано у оспореној одредби израз законодавне политике, а чију целисходност Уставни суд, полазећи од своје надлежности утврђене у члану 167. Устава, није надлежан да цени.

Имајући у виду изнето, Суд је нашао да наводи иницијатора о повреди уставног начела забране дискриминације из члана 23. Устава оспореном одредбом члана 79. став 2. Закона о јавном тужилаштву нису основани и да иста одредба није несагласна са Уставом, те није прихватио иницијативу, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

На основу изнетог и одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, Суд је решио као у изреци.
Решење Уставног суда

Број: IУз-213/2009 од 13. маја 2010. године

Закон о основној школи

(„Службени гласник РС“, бр. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 66/94, 22/02, 62/03 и 101/05)
– чл. 145. и 146.

Оспорена прелазна одредба којом је уређен радноправни статус лица затечених у обављању образовно-васпитног рада у школи на дан ступања на снагу Закона, по својој садржини, представља заштиту стечених права лица која су у васпитно-образовној установи већ остваривала право на рад, започето у складу са тада важећим прописима, а наставницима, стручним сарадницима и васпитачима који су испуњавали услове у погледу степена и врсте стручне спреме по одредбама раније важећег Закона, али у моменту ступања на снагу оспорене одредбе Закона о основној школи право на рад нису остваривали у васпитно-образовној установи, радно место у школи доступно је под једнаким условима, уколико испуњавају услове у погледу степена и врсте школске спреме прописане законом који је на снази.

Уставни суд, полазећи од своје надлежности утврђене чланом 167. Устава, није надлежан да врши измену и допуну појединих одредаба закона, нити да одлучује о целисходности законских решења, као питањима из домена законодавне политике.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 145. Закона о основној школи („Службени гласник РС“, бр. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 66/94, 22/02, 62/03 и 101/05).

2. Одбацује се иницијатива за оцену уставности одредбе члана 146. Закона из тачке 1.

Образложење

Уставном суду је поднета иницијатива за оцену уставности одредаба чл. 145. и 146. Закона наведеног у изреци. Подносилац сматра да су оспореним одредбама Закона повређена права из члана 60. ст. 1. до 3. Устава Републике

Србије наставницима, васпитачима и сарадницима који су обављали васпитно образовни рад у школи пре ступања на снагу овог закона и који су испуњавали све законске услове, али су на дан ступања на снагу тог закона били изван наставе. Предлаже да Уставни суд „стави ван снаге“ оспорене одредбе Закона. Истовремено даје и предлог како, по његовом мишљењу, оспорене одредбе чл. 145. и 146. Закона треба да гласе.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да се Законом о основној школи („Службени гласник РС“, бр. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 66/94, 22/02, 62/03 и 101/05) уређује делатност основне школе и основне музичке и балетске школе (члан 1. став 1). Оспорене одредбе чл. 145. и 146. Закона налазе се у поглављу „XV. Прелазне и завршне одредбе“ и предвиђају: да наставници, стручни сарадници и васпитачи који обављају образовно-васпитни рад у школи и који су по прописима који су важили до ступања на снагу овог закона испуњавали услове у погледу степена и врсте школске спреме могу и даље да обављају образовно-васпитни рад у школи (члан 145); да наставници са учитељском школом и наставници са вишом педагошком школом који на дан ступања на снагу овог закона нису били у радном односу у основној школи, могу засновати радни однос до краја школске 1996/97 године (члан 146).

Чланом 174. став 1. алинеја 1. Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, број 62/03), као и одредбом члана 184. став 1. тачка 1) сада важећег Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, број 72/09) предвиђено је да даном ступања на снагу тих закона престају да важе одређене одредбе Закона о основној школи, али не и одредбе које су иницијативом оспорене.

Оспорени Закон о основној школи донет је на основу Устава Републике Србије од 1990. године. Полазећи од тога да је Закон и даље на снази, Уставни суд оцену уставности, сагласно члану 167. став 1. тачка 1) Устава, вршио је у односу на важећи Устав.

Уставом Републике Србије утврђено је: да се јемчи право на рад, у складу са законом, да свако има право на слободан избор рада, да су свима, под једнаким условима доступна сва радна места (члан 60. ст. 1. до 3); да Република Србија обезбеђује систем у области образовања (члан 97. став 1. тачка 10)); да Уставни суд може оценити сагласност закона и других општих аката са Уставом, општих аката са законом и по престанку њиховог важења, ако је поступак оцене уставности покренут најкасније у року од шест месеци од престанка њиховог важења (члан 168. став 5).

Уставни суд је оцењујући уставност оспорене одредбе члана 145. Закона утврдио да је Закон о основној школи донет у оквиру уставне надлежности Републике Србије да, сагласно члану 97. тачка 10) Устава, уређујући систем у области образовања, пропише и услове у погледу степена и врсте школске спреме наставника, стручних сарадника и васпитача, као и да у оквиру наведених овлашћења у прелазним и завршним одредбама пропише могућност да наставници, стручни сарадници и васпитачи који обављају образовно-васпитни рад у школи по одредбама раније важећег Закона и даље обављају образовно-васпитни рад у школи.

Поводом навода иницијатора да оспорена одредба члана 145. Закона није сагласна са Уставом зајемченим правом из члана 60. ст. 1. до 3. Устава, из разлога што се не односи и на особе које нису биле у радном односу у основној школи на дан ступања на снагу Закона, Уставни суд је оценио да се изнети наводи не могу прихватити као основани. Наиме, оспореном одредбом се уређује затечена правна ситуација у време доношења Закона о основној школи којом се искључиво регулише радноправни статус наставника, стручних сарадника и васпитача који су обављали образовно-васпитни рад у школи на дан ступања на снагу овог закона. По својој садржини, оспорена законска одредба представља заштиту стечених права наставника, стручних сарадника и васпитача који у васпитно-образовној установи већ остварују право на рад, а започели су његово остваривање у складу са тада важећим прописима, испуњавајући услове у погледу степена и врсте школске спреме који су важили до ступања на снагу овог закона. С друге стране, по оцени Суда, наставницима, стручним сарадницима и васпитачима који су испуњавали услове у погледу степена и врсте стручне спреме по одредбама раније важећег Закона, али се у моменту ступања на снагу оспорене одредбе Закона о основној школи нису бавили образовно-васпитним радом у школи, дакле право на рад нису остваривали у васпитно-образовној установи, није повређено право из члана 60. Устава. Ово из разлога што та лица Уставом зајемчено право на рад могу остваривати само у складу са одредбама важећег закона, што значи да је свакоме од њих одређено радно место у школи доступно под једнаким условима, уколико испуњавају Законом који је на снази прописане услове у погледу степена и врсте школске спреме.

На основу изложеног, Уставни суд је оценио да нема основа за покретање поступка за утврђивање неуставности оспорене одредбе члана 145. Закона, те стога иницијативу у том делу није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Поводом оспорене одредбе члана 146. Закона, Уставни суд је констатовао да је ова одредба темпоралног карактера и да је престала да важи 31. августа 1997. године, када је истекао рок који је предвиђен за њену примену. Како је иницијатива којом се оспорава наведена одредба Закона поднета 5. јануара 2009. године, дакле, по протеклу више од шест месеци од дана престанка важења оспорене одредбе, Уставни суд је иницијативу у овом делу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 2) Закона о Уставном суду.

У вези навода иницијативе о томе како оспорене одредбе чл. 145. и 146. Закона треба да гласе, Уставни суд, полазећи од своје надлежности утврђене чланом 167. Устава, указује да није надлежан да врши измену и допуну појединих одредаба закона, као ни да одлучује о целисходности законских решења, јер се ради о питањима из домена законодавне политике.

Полазећи од наведеног Уставни суд је, на основу одредаба члана члана 36. став 1. тачка 2) и члана 46. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду

и члана 82. став 1. тачка 2) и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУз-1/2009 од 3. јуна 2010. године

Закон о Акцијском фонду
(„Службени гласник РС“, бр. 38/01 и 45/05)
– члан 10.

Оспореном одредбом Закона прописан је исти начин продаје акција Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање преко Акцијског фонда, као и раније важећим Законом о својинској трансформацији, на основу кога су акције пренете Фонду, при чему није мењана природа акција, односно начин управљања и располагања акцијама, те Фонд није лишан, нити ограничен у вршењу својинских права на акцијама које су му пренете у поступку приватизације друштвеног и државног капитала.

Уређивање начина продаје акција стечених у поступку приватизације у надлежности је законодавца, а о целисходности законских решења, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да одлучује Уставни суд.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 10. Закона о Акцијском фонду („Службени гласник РС“, бр. 38/01 и 45/05).

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 10. Закона о Акцијском фонду („Службени гласник РС“, бр. 38/01 и 45/05). Подносилац иницијативе сматра да је оспорени члан Закона у супротности са одредбама члана 58. Устава којима се јемчи право на мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона и са чланом 1. Првог протокола уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којим се гарантује право на имовину. Ово из разлога што се давањем овлашћења Акцијском фонду да продаје акције које су Законом

о својинској трансформацији пренете Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање, супротно Уставу и међународним актима, Фонд ограничава у погледу права располагања тим акцијама. Поред тога, како наводи подносилац иницијативе, акције у власништву Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање су акције које не садрже управљачка права, чиме је Фонд противуставно ограничен у вршењу права која му као власнику хартија од вредности припадају.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспореним одредбама члана 10. Закона о Акцијском фонду („Службени гласник РС“, бр. 38/01 и 45/05) прописано да Акцијски фонд врши продају акција које су, до дана ступања на снагу закона којим се уређује приватизација, пренете Републичком фонду надлежном за пензијско и инвалидско осигурање запослених и да је Закон о Акцијском фонду престао да важи у целини даном ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за приватизацију („Службени гласник РС“, број 30/10).

Полазећи од тога да је Устав Републике Србије од 1990. године, на основу кога је оспорени закон донет, престао да важи даном ступања на снагу Устава Републике Србије од 2006. године, као и да је истекао рок за усклађивање закона донетих на основу раније важећег Устава са Уставом који је на снази, утврђен чланом 15. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/06), оцена уставности оспорене одредбе члана 10. Закона о Акцијском фонду извршена је у односу на Устав од 2006. године. Поступак је, сагласно одредби члана 112. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) настављен у складу са одредбама тог закона.

Уставом је утврђено: да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне, да се законом може ограничити начин коришћења имовине, као и да је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни дозвољено само у складу са законом (члан 58. ст. 1. до 3); да се јемче приватна, задружна и јавна својина, с тим да се постојећа друштвена својина претвара у приватну својину под условима, на начин и у роковима предвиђеним законом, а да се средства из јавне својине отуђују на начин и под условима утврђеним законом (члан 86).

Чланом 1. Првог протокола уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ — Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05) прописано је: да свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине; да нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права; да претходне одредбе, међутим, ни на који начин не утичу на право државе да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу са општим интересима или да би обезбедила наплату пореза или других дажбина или казни.

Законом о својинској трансформацији („Службени гласник РС“, бр. 3/97 и 10/01), којим је било уређено питање приватизације до ступања на

снагу Закона о приватизацији на који упућује оспорени члан 10. Закона о Акцијском фонду, било је прописано: да предузеће које располаже друштвеним и државним капиталом који је предмет трансформације процењени капитал исказује у акцијама или уделима (члан 3. став 1); да пре стицања акција у првом кругу, предузеће преноси 10 одсто акција од укупног износа капитала предузећа који се трансформише Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање запослених (члан 22. став 2); да преузете акције из члана 22. став 2. Закона имају својство приоритетних партиципативних акција без права управљања (члан 26. став 1); да Акцијски фонд ставља у промет преузете непродате акције предузећа из члана 22. став 2. овог закона пренете Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање запослених (члан 27. став 1). Из наведеног, по оцени Суда, следи да је Законом о својинској трансформацији, сагласно овлашћењу законодавца садржаном у одредби члана 59. став 1. Устава од 1990. године, којом је било утврђено да се својинска права и обавезе на средствима у друштвеној својини и услови под којима се та средства могу претварати у друге облике својине уређују законом, био прописан износ средстава остварених у процесу приватизације који се преноси појединим државним органима и организацијама које обављају делатност у општем друштвеном интересу, као што је Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање. Тим Законом, сагласно наведеном уставном овлашћењу, ближе је одређена природа и начин продаје акција које су пренете Фонду тако што је било прописано да оне имају карактер приоритетних партиципативних акција без права управљања и да их у промет ставља Акцијски фонд.

Полазећи од тога да је оспореном одредбом члана 10. Закона о Акцијском фонду прописан исти начин продаје акција Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање преко Акцијског фонда, као што је то било утврђено и раније важећим Законом о својинској трансформацији, на основу кога су акције пренете Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање, при чему није мењана природа акција, односно начин управљања и располагања акцијама, Уставни суд је оценио да нису основани наводи иницијатора да је оспореном одредбом Закона Фонд пензијског и инвалидског осигурања лишен и ограничен у вршењу својинских права на акцијама које су му пренете у поступку приватизације друштвеног и државног капитала. Ово из разлога што је Фонд за пензијско и инвалидско осигурање запослених на основу Закона о својинској трансформацији стекао онај обим права на тим акцијама и права из акција које је законодавац, сагласно уставном овлашћењу, определио, а оспореном одредбом Закона о Акцијском фонду та права нису одузета, ограничена или на други начин мењана. Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да одредбом члана 10. Закона о Акцијском фонду није повређено право иницијатора на мирно уживање имовине, зајемчено чланом 58. Устава и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода. Такође, Уставни суд је оценио да је уређивање начина продаје акција стечених у поступку приватизације у надлежности законодавца и да о целисходности законских решења, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да одлучује.

Уставни суд је констатовао и да је поводом иницијативе истог подносиоца за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредбе члана 70. став 1. Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05 и 123/07), која је по садржини истоветна са оспореном одредбом члана 10. Закона о Акцијском фонду, у предмету IY-35/2007, на седници од 3. јула 2008. године, донео Решење којим није прихватио поднету иницијативу.

На основу изложеног и одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IY-36/2007 од 9. јуна 2010. године

Закон о јавном информисању
(„Службени гласник РС“, бр. 43/03, 61/05 и 71/09)
– члан 65. став 7.

Уставом зајемчено право на правно средство подразумева могућност преиспитивања сваке одлуке државног органа или организације којој су поверена јавна овлашћења, а којом је одлучивано о праву, обавези или на закону заснованом интересу неког лица, од стране вишег органа али се не гарантује и право на подношење ванредних правних средстава. Случајеви у којима се могу поднети ванредна правна средства, услови и начин њиховог подношења уређују се законом и спадају у домен законодавне политике, а Уставни суд није надлежан да оцењује целисходност законског решења према коме се против пресуде другостепеног суда у парницама за објављивање одговора, односно исправке, може поднети предлог за понављање поступка, а не може изјавити ревизија.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 65. став 7. Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03, 61/05 и 71/09).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 65. став 7. Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03, 61/05 и 71/09). Подносилац иницијативе сматра

да је оспорена одредба члана 65. став 7. Закона несагласна са одредбама члана 194. ст. 1, 3. и 5. Устава, јер је наведеном одредбом „очигледно ускраћено право правним и физичким лицима да се користе улагањем ревизије, када су другостепеном пресудом оштећена њихова права“ и истовремено изражава незадовољство пресудом Врховног суда Србије Гж. 10/06 од 9. фебруара 2006. године.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је одредбама Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03, 61/05 и 71/09) предвиђено право на одговор и право на исправку информације лицу на које се лично односи информација подесна да повреди његово право или интерес, право на тужбу за објављивање одговора, односно исправке, правила поступка у парницама за објављивање одговора, односно исправке и садржај пресуде коју суд доноси (чл. 47. до 64). Одредбама члана 65. Закона предвиђено је: да против пресуде странке могу изјавити жалбу у року од пет дана од дана достављања преписа пресуде (став 1); да се жалба не доставља противној страни на одговор (став 2); да се у парници ради објављивања одговора не примењује одредба о предаји поднеска телеграфским путем, предвиђена посебним законом којим се уређује парнични поступак (став 3); да благовремену и дозвољену жалбу, заједно са свим списима, првостепени суд доставља другостепеном суду у року од два дана од дана пријема жалбе (став 4); да другостепени суд одлучује о жалби у року од пет дана од дана пријема жалбе са списима (став 5); да се предлог за понављање поступка може изјавити из разлога одређених у члану 421. тач. 1), 2), 4), 5) и 6) Закона о парничном поступку и изјављује се у року од осам дана од дана сазнања за разлог због кога се понављање тражи, а најдоцније у року од 30 дана од дана правноснажности пресуде (став 6). Оспореном одредбом става 7. овог члана прописано је да се против пресуде другостепеног суда не може изјавити ревизија.

Уставом Републике Србије, утврђено је: да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе и да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, уставност и законитост, поступак пред судовима и другим државним органима, одговорност и санкције за повреду слобода и права грађана утврђених Уставом и за повреду закона, других прописа и општих аката и систем у области јавног информисања (члан 97. тач. 2) и 10)); да судска власт у Републици Србији припада судовима опште и посебне надлежности и да се оснивање, организација, надлежност, уређење и састав судова уређују законом (члан 143. ст. 1. и 2)

Приликом оцене уставности оспорене одредбе члана 65. став 7. Закона о јавном информисању, Уставни суд је имао у виду и одредбе Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 111/09), којима је ревизија предвиђена као ванредни правни лек и којима је прописано: да

против правноснажне пресуде донесене у другом степену, странке могу изјавити ревизију у року од 30 дана од дана достављања преписа пресуде, да ревизија није дозвољена о имовинскоправним споровима кад се тужбени захтев односи на утврђење права својине на непокретностима, потраживање у новцу, предају ствари или извршење неке друге чинидбе, ако вредност предмета спора побијеног дела не прелази динарску противвредност 100.000 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе и да је ревизија је увек дозвољена када је то посебним законом одређено (члан 394); да је ревизија изузетно дозвољена и против другостепене пресуде, која се не би могла побијати ревизијом по одредбама члана 394. овог закона, кад је по оцени апелационог суда о допуштености ове ревизије, потребно да се размотре правна питања од општег интереса, уједначи судска пракса или кад је потребно ново тумачење права (члан 395). Одредбама члана 422. овог закона, као ванредни правни лек, предвиђено је понављање поступка који је одлуком суда правоснажно завршен по предлогу странке у случајевима утврђеним тач. 1) до 11) овог члана.

Из наведеног произлази да је Законом о парничном поступку, као општим законом којим се уређује парнични поступак, ревизија предвиђена као ванредни правни лек, који је дозвољен само под условима и у случајевима утврђеним тим законом, односно када је то посебним законом одређено, а да је Закон о јавном информисању посебан закон којим се уређује поступак у парницама за објављивање одговора, односно исправке. Такође, одредбама члана 65. ст. 1. и 6. Закона о јавном информисању је предвиђено да против пресуде донете у првом степену, странке могу изјавити жалбу, као редовни правни лек, односно предлог за понављање поступка, као ванредни правни лек против правоснажне пресуде.

Уставни суд је оценио да оспореном одредбом члана 65. став 7. Закона о јавном информисању, којом је предвиђено да се против пресуде другостепеног суда не може изјавити ревизија, није повређено право на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 36. Устава. Наиме, уставно право на жалбу или друго правно средство подразумева могућност преиспитивања сваке одлуке државног органа или организације којој су поверена јавна овлашћења, а којом је одлучивано о праву, обавези или на закону заснованом интересу неког лица, од стране вишег органа. Уставом се јемчи двостепено одлучивање по жалби о правима и обавезама неког лица, или коришћење другог правног средства ако жалба није дозвољена (приговор, тужба у управном спору и сл.), али се не гарантује и право на подношење ванредних правних средстава. Случајеви у којима се могу поднети ванредна правна средства, услови и начин њиховог подношења уређују се законом и спадају у домен законодавне политике, па је, у конкретном случају, у парницама за објављивање одговора, односно исправке, предвиђена, поред жалбе против пресуде донете у првом степену, могућност да странке поднесу и предлог за понављање поступка, као ванредни правни лек против правоснажне пресуде. Поступајући у границама своје надлежности утврђене одредбама члана 167. Устава, Уставни суд није надлежан да, у конкретном

случају, оцењује целисходност законског решења према коме се против пресуде другостепеног суда може поднети предлог за понављање поступка, а не може се изјавити ревизија. Тиме се, по оцени Суда, не нарушава уставни принцип једнаке заштите права пред судовима и другим државним органима, јер се сва лица која су покренула поступак у парницама за објављивање одговора, односно исправке, налазе у истој правној ситуацији у погледу степена правне заштите, чиме је обезбеђено право зајамчено чланом 36. став 2. Устава и поступљено сагласно са уставним надлежностима законодавца из члана 97. тач. 2) и 10) Устава.

Имајући у виду наведено, Уставни суд није нашао основа за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 65. став 7. Закона о јавном информисању, па сагласно члану 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник Републике Србије“, број 109/07), није прихватио поднету иницијативу.

На основу изложеног и одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IY-73/2006 од 9. јуна 2010. године

Закон о јавном информисању
(„Службени гласник РС“, бр. 43/03, 61/05 и 71/09)
– члан 39. став 2.

Прописивање да право на тужбу, поред лица на које се објављена информација односи и чије је право повређено објављивањем информација којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље, има и правно лице чији је циљ заштита слобода и права човека и грађанина, као и организација чији је циљ заштита интереса група лица због посебности њиховог етничког, културног, језичког или верског идентитета или пола и сексуалне опредељености, сагласно је Уставу, јер не утиче на суштину људских и мањинских права и слобода зајемчених Уставом, већ је у интересу њихове потпуније заштите.

Питање круга субјеката којима се законом даје овлашћење за подношење тужбе израз је законодавне политике, чију целисходност Уставни суд није надлежан да цени.

Уставни суд, донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 39. став 2. Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03, 61/05 и 71/09).

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 39. став 2. Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03, 61/05 и 71/09). Подносилац иницијативе наводи да „супротно Уставу, Закон о јавном информисању уводи још један облик заштите на тај начин што ставом 2. члана 39. даје право свакој организацији чији је циљ заштита слобода и права човека и грађанина, без обзира на то да ли је домаћа или страна, регистрована или она која нема статус правног лица, да може поднети тужбу против сваког аутора и одговорног уредника ус циљуем заштите интереса групе из члана 38. овог закона“.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспореном одредбом члана 39. став 2. Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03, 61/05 и 71/09) предвиђено да против аутора и одговорног уредника тужбу може поднети и свако правно лице чији је циљ заштита слобода и права човека и грађанина, као и организација чији је циљ заштита интереса група из члана 38. овог закона.

За оцену уставности оспорене одредбе члана 39. став 2. Закона о јавном информисању, од значаја су и одредбе члана 38. и члана 39. став 1. овог закона којима је прописано: да је забрањено објављивање идеја, информација и мишљења којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њиховог припадања или неприпадања некој раси, вери, нацији, етничкој групи, полу или због њихове сексуалне опредељености, без обзира на то да ли је објављивањем учињено кривично дело (члан 38); да лице на које се као припадника групе лично односи информација из члана 38. овог закона има право да поднесе тужбу суду против аутора информације и против одговорног уредника јавног гласила у коме је информација објављена, којом може да захтева забрану њеног поновног објављивања и објављивања пресуде на трошак тужених (члан 39. став 1).

Уставом Републике Србије, утврђено је: да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, а да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. ст. 1. и 2); 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. став 3); да мерама у образовању, култури и јавном обавештавању, Република Србија подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног,

језичког или верског идентитета њених грађана (члан 48); да је забрањено и кажњиво свако изазивање и подстицање расне, националне, верске или друге неравноправности, мржње и нетрпељивости (члан 49); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, уставност и законитост, одговорност и санкције за повреду слобода и права грађана утврђених Уставом и за повреду закона, других прописа и општих аката и систем у области јавног информисања (члан 97. тач. 2) и 10)):

Уставни суд је оценио да се оспореном одредбом члана 39. став 2. Закона о јавном информисању остварује потпунија заштита људских и мањинских права зајемчених Уставом, јер право на тужбу, поред лица на које се објављена информација односи и чије је право повређено објављивањем информација којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље, има и правно лице чији је циљ заштита слобода и права човека и грађанина, као и организацијама чији је циљ заштита интереса група из члана 38. овог закона. Оваквим регулисањем је, по оцени Суда, поступљено сагласно уставним овлашћењима Републике Србије из члана 18. став 2. Устава, да законом пропише начин остваривања права зајемчених Уставом, те да мерама у различитим областима, па и у јавном обавештавању, подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана. Како се начином на који су наведена питања уређена оспореном одредбом члана 39. став 2. Закона не утиче на суштину Уставом зајемчених права, већ је оспорено законско решење у интересу пуног остваривања и шире заштите уставних права и слобода, то је Суд оценио да оспорена одредба члана 39. став 2. Закона није несагласна са уставним начелима забране дискриминације из члана 21. и забране изазивања расне, националне и верске мржње из члана 49. Устава. Уставни суд је оценио да је питање које се оспореном законском одредбом уређује сагласно уставном овлашћењу Републике Србије да уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, уставност и законитост, одговорност и санкције за повреду слобода и права грађана утврђених Уставом и у области јавног информисања, а да круг субјеката којима ће се законом дати овлашћење за подношење тужбе представља израз законодавне политике, чију целисходност Уставни суд није надлежан да цени.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је нашао да нема основа за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 39. став 2. Закона о јавном информисању, па сагласно члану 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник Републике Србије“, број 35/06), није прихватио поднету иницијативу.

На основу изложеног и одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Закон о јавном информисању
(„Службени гласник РС“, бр. 43/03, 61/05 и 71/09)
– члан 37. и члан 95. став 1. тачка 1)

Утврђивањем забране да се неко лице у јавном гласилу означи учиниоцем каквог кажњивог дела, односно огласи кривим или одговорним пре правноснажне одлуке суда или другог надлежног државног органа, обезбеђује се заштита Уставом зајемченог права на претпоставку невиности до доношења правноснажне одлуке, као и заштита од ширења нетачних и неистинитих информација, односно тачност и објективност у обавештавању.

Уставни суд, донео је

Р Е Ш Е Њ Е

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 37. Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03, 61/05 и 71/09).

2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 95. став 1. тачка 1) Закона из тачке 1.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности одредаба члана 37. и члана 95. став 1. тачка 1) Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03, 61/05 и 71/09). По наводима подносиоца иницијативе, оспорена одредба члана 37. Закона, којом је предвиђено да се у јавном гласилу нико не сме означити учиниоцем каквог кажњивог дела, односно огласити кривим или одговорним пре правноснажне одлуке суда или другог надлежног органа, усмерена је „на спречавање ширења (истинитих) информација о почињеним кажњивим делима и њиховим учиниоцима, што је у супротности са уставним начелима слободе медија и права на обавештеност, ...јер се у спорним члановима не наводи да се забрана односи (само) на неистините информације, а заштита од објављивања неистинитих информација је посебно гарантована и уређена другим члановима Закона и другим законима, укључујући и члан 50. став 4. Устава“. Иницијатор такође оспорава и одредбу члана 95. ст. 1. тачка 1) Закона, којом је поступање противно одредби члана 37. Закона санкционисано као прекршај.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспореним одредбама Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03, 61/05 и 71/09) предвиђено: да се у јавном гласилу нико не сме означити учиниоцем каквог кажњивог дела, односно огласити кривим или одговорним

пре правноснажне одлуке суда или другог надлежног органа (члан 37); да ће се новчаном казном од 1.000.000,00 до 10.000.000,00 динара казнити за прекршај оснивач јавног гласила ако се у објављеној информацији неко означи учиниоцем каквог кажњивог дела, односно огласи кривим или одговорним пре правоснажне одлуке суда или другог надлежног органа (члан 95. став 1. тачка 1)). Одредбом члана 6. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, број 71/09), који је ступио на снагу 8. септембра 2009. године – дан након подношења иницијативе – одредба члана 95. став 1. тачка 1) је брисана.

Уставом Републике Србије је утврђено: да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. ст. 1. и 2); да се свако сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда (члан 34. став 3); да се остваривање права на исправку неистините, непотпуне или нетачно пренете информације којом је повређено нечије право или интерес и права на одговор на објављену информацију уређује законом (члан 50. став 4); да свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја и да су средства јавног обавештавања дужна да то право поштују, да свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом (члан 51); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, уставност и законитост, одговорност и санкције за повреду слобода и права грађана утврђених Уставом и за повреду закона, других прописа и општих аката и систем у области јавног информисања (члан 97. тач. 2) и 10)).

Полазећи од тога да се постојање кривичног или другог кажњивог дела и кривице, односно одговорност учиниоца тих дела утврђују тек правноснажном одлуком суда, односно другог надлежног државног органа, због чега и Устав у члану 34. став 3. свакоме јемчи право на претпоставку невиности до доношења правноснажне одлуке, Уставни суд је оценио да се оспореном одредбом члана 37. Закона о јавном информисању, којом је предвиђено да се у јавном гласилу нико не сме означити учиниоцем каквог кажњивог дела, односно огласити кривим или одговорним пре правноснажне одлуке суда или другог надлежног органа, управо обезбеђује заштита од ширења нетачних и неистинитих информација, односно обезбеђује се тачност и објективност у обавештавању када је у питању означавање учиниоца каквог кажњивог дела без правоснажне одлуке суда или другог надлежног органа. Стога Уставни суд налази да није основано тумачење подносиоца иницијативе да оспорена одредба представља забрану ширења истинитих

информација. Напротив, да би информација о било чијој кривици, односно одговорности била истинита и тачна, она се мора заснивати на постојању правноснажне одлуке суда или другог надлежног органа. Смисао заштите коју пружа члан 37. Закона о јавном информисању није у томе да се не извештава о учињеним кривичним делима и особама које су осумњичене или оптужене да су их извршила, већ само у томе да та лица не буду у јавном гласилу означена као учиниоци пре правноснажне одлуке суда. Ово из разлога што сви, укључујући и јавна гласила, имају обавезу да поштују свачије Уставом зајемчено право на претпоставку невиности. У том смислу, Уставни суд указује да је и према ставу Европског суда за људска права у Стразбуру, претпоставка невиности повређена увек када се износи мишљење да је неко лице криво пре него што се његова кривица докаже по закону (видети, уместо свих других, пресуду у случају *Deweer v. Belgium* од 27. фебруара 1980. године).

Уставни суд, такође, оцењује да се не могу прихватити као основани наводи иницијатора да се означавање у јавном гласилу учиниоцем кривичног дела некога за кога се касније утврди да то није био, отклања тиме што то лице може накнадно, коришћењем свог уставног права на истинито информисање из члана 50. став 4. Устава, у складу са Законом јавном информисању, тражити исправку нетачне и неистините информације. Ово стога што из могућности коришћења једног уставног права – права на исправку информације не може да следи право на повреду другог уставног права – права на претпоставку невиности.

Полазећи од претходно изнетих разлога, Уставни суд је оценио да се оспореном одредбом члана 37. Закона не повређује, нити угрожава ни право грађана на обавештеност, зајемчено одредбом члана 51. Устава.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да је оспорена законска одредба у складу са уставним овлашћењем Републике Србије из члана 97. тач. 2) и 10) Устава да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, уставност и законитост, одговорност и санкције за повреду слобода и права грађана утврђених Уставом и за повреду закона, других прописа и општих аката и систем у области јавног информисања и да нема основа за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 37. Закона о јавном информисању, па сагласно члану 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник Републике Србије“, број 109/07), није прихватио поднету иницијативу.

С обзиром на то да је одредба члана 95. став 1. тачка 1) Закона, којом је била предвиђена прекршајна одговорност и утврђена новчана казна за прекршај за поступање супротно одредби члана 37. Закона, престала да важи на основу одредбе члана 6. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, чиме су у току поступка престале процесне претпоставке за даље вођење поступка и одлучивање, а да у односу на оспорену одредбу члана 37. Закона Суд није нашао основа за прихватање иницијативе, Уставни суд је иницијативу у овом делу одбацио, на основу члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду.

На основу изложеног и одредаба члана 36. став 1. тачка 4), члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник Републике Србије“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУз-228/2009 од 22. јуна 2010. године

Закон о обавезном осигурању у саобраћају
(„Службени гласник РС“, број 51/09)
– члан 24.

Накнада од осигуравача по основу уговора о осигурању (као право на потраживање из облигационоправног односа насталог на основу уговора о осигурању) и накнада штете од штетника по основу одговорности су два различита правна основа за накнаду штете, те су различито регулисани и поступци за њихово остваривање.

Уређујући област обавезног осигурања у саобраћају, законодавац је био овлашћен да уреди и поступак за остваривање права оштећеног лица на потраживање од друштва за осигурање по основу осигурања власника моторних возила од одговорности за штету причињену трећим лицима (осигурање од аутоодговорности), а у оквиру тога да пропише и да се ово право остварује подношењем одштетног захтева непосредно друштву за осигурање, рокове за поступање друштва, као и да утврди право оштећеног лица на подношење тужбе суду у случају неизвршења обавеза друштва.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 24. Закона о обавезном осигурању у саобраћају („Службени гласник РС“, број 51/09).

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 24. Закона о обавезном осигурању у саобраћају („Службени гласник РС“, број 51/09). У иницијативи се наводи да је члан 24. Закона о обавезном

осигурању у саобраћају у директној колизији са чланом 32. став 1. и чланом 20. ст. 1. и 2. Устава, јер је оспореним чланом Закона укинута могућност да лице које је оштећено у саобраћајној незгоди директно поднесе тужбу суду против осигуравајућег друштва, већ су по том члану за остваривање права на накнаду штете уведени услови и рокови. Услов се односи на подношење захтева осигуравајућем друштву, јер без директног захтева осигуравајућем друштву не може се реализовати накнада, а рок подразумева да се право може остварити тек по протеку рока од 90 дана од дана подношења наведеног захтева. Иницијатор сматра да овакво условљавање и одређивање рока у предмету накнаде штете представља директно смањивање права на обраћање суду, а продужавање рока на 90 дана представља и повреду права на суђење у разумном року. Поред тога, иницијатор наводи да оспорене одредбе члана 24. Закона нису у сагласности ни са одредбама члана 21. ст. 1. и 2. Устава, јер се на основу члана 24. Закона омогућава осигуравајућим друштвима повлашћен положај у односу на трећа лица која су дужна да штету накнаде. Иницијатор на крају истиче да је оспореним одредбама члана 24. Закона повређено и право на суђење у разумном року из члана 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, јер ограничење права на приступ суду, односно права на правично суђење у конкретном случају не служи легитимном циљу нити постоји разуман степен пропорционалности између искоришћених средстава и циља који се жели постићи, при чему циљ није прокламован, нити је појашњен од стране законодавца.

Законодавни одбор Народне скупштине у одговору наводи да је оспорени закон донет на основу члана 97. тачка б) Устава, да је решењима садржаним у Закону извршено усклађивање са регулативом Европске уније (Четврта и Пета Директива за осигурање од аутоодговорности), као и да је законско уређивање подношења захтева за накнаду штете и права на подношење тужбе сагласно законодавној пракси земаља чланица Европске уније и држава кандидата за чланство у Европској унији. Што се тиче навода подносиоца иницијативе да се против одговорног лица може водити непосредно судски поступак, а да је то онемогућено против осигураваача, Законодавни одбор истиче да се оспореним чланом 24. Закона регулише потраживање оштећеног лица по основу осигурања од аутоодговорности од друштва за осигурање, а не остваривање права на накнаду штете проузроковане од власника моторног возила, односно лица одговорног за штету. Ставом 3. оспореног члана Закона предвиђена је могућност покретања судског поступка за остваривање накнаде штете оштећеном лицу по основу осигурања од аутоодговорности, дакле подношења тужбе против осигураваача, чиме се не задире у право подношења тужбе против штетника, односно одговорног лица по посебном основу одговорности за штету. Законским решењем из оспореног члана 24. Закона прописан је начин остваривања права на накнаду штете од друштва за осигурање са којим је власник моторног возила закључио уговор о осигурању од аутоодговорности, па је полазећи од природе остваривања овог права требало прописати одговарајући

поступак у остваривању права на накнаду штете, пре покретања судског поступка. Прописивањем поступка за накнаду штете пред друштвом за осигурање и рока од 90 дана од дана пријема одштетног захтева за достављање образложене понуде друштва за осигурање, као и могућности да се по истеку овог рока поднесе тужба суду не доводи се у колизију овакво законско решење са чланом 32. Устава, јер се оштећеном не искључује право на приступ суду, већ му се даје законска могућност да се за случај да осигуравајуће друштво не достави понуду у крајњем року који је сада по први пут прецизиран Законом, покрене судски спор. То не искључује право оштећеног да покрене поступак пред судом и независно од наведеног рока, јер могућност подношења тужбе суду постоји независно од рокова у којима осигуравач мора да да одговор, односно понуду подносиоцу захтева. Наиме, оспореним чланом 24. Закона отклоњена је досадашња могућност да се у недоглед чини неизвесним исплата накнаде од осигуравача, али то не значи да се остављањем примереног рока за добровољно извршавање обавезе осигуравача ускраћује право оштећеног на тужбу. Доносилац оспореног акта сматра да оспореним одредбама члана 24. Закона није умањен достигнути ниво људских права, јер се у конкретном случају ради само о лимитирању законских рокова прописаног начина остваривања права у поступку остваривања накнаде штете по основу осигурања од аутоодговорности, као и да за оцену уставности није од значаја чињеница да је овај поступак раније важећим законом био уређен на другачији начин. Што се тиче повреде уставног начела забране дискриминације у одговору се наводи да оспореним одредбама члана 24. Закона нису стављени у неједнак положај друштва за осигурање у односу на штетнике, односно власнике моторних возила, јер ово уставно начело не подразумева постојање једнакости грађана у апсолутном смислу те речи, већ јемчи једнакост грађана који се налазе у идентичним правним ситуацијама, па стога разлика која постоји између накнаде од осигуравача по основу уговора о осигурању и накнаде штете од штетника по основу одговорности представља два различита правна основа за накнаду штете, што захтева и различито регулисање поступака за њихово остваривање, а таква разлика не може представљати било какав вид дискриминације. Доносилац оспореног акта закључује да прописивање рока у коме је осигуравајуће друштво дужно да поступи по захтеву оштећеног и везивање права на подношење тужбе против тог друштва за истек рока у коме осигуравач није поступио по захтеву, не угрожава саму суштину права на обраћање суду и представља легитимно средство у остваривању права на накнаду штете. Што се тиче наводних повреда права гарантованих чланом 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, доносилац оспореног акта истиче да се не може говорити о повреди ових права, јер је држава у складу са јавним интересом и уставним овлашћењем уредила поступак у коме оштећени остварује права на накнаду штете пред друштвом за осигурање на начин који не искључује приступ суду, па ни право на правично и поштено суђење у разумном року.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Закон о обавезном осигурању у саобраћају је донела Народна скупштина на седници од 8. јула 2009. године, на основу одредба члана 97. тачка б) Устава Републике Србије, према којима Република Србија уређује и обезбеђује правни положај привредних субјеката и систем обављања појединих привредних и других делатности и члана 137. Устава, према коме се законом поједина јавна овлашћења могу поверити, поред осталог, и установама, организацијама и појединцима. Овим законом уређује се обавезно осигурање у саобраћају, оснива Гарантни фонд, уређује се његова надлежност и начин финансирања и поверавају се јавна овлашћења Удружењу осигуравача Србије (члан 1). Оспорени члан 24. Закона налази се у „Делу III. Осигурање власника моторних возила од одговорности за штету причињену трећим лицима“ и њиме је уређен поступак за подношење захтева за накнаду штете и право на подношење тужбе против осигуравача. Оспореним одредбама члана 24. Закона прописано је: да потраживање по основу аутоодговорности оштећено лице остварује подношењем одштетног захтева непосредно друштву за осигурање (став 1); да оштећено лице може поднети захтев за накнаду штете друштву за осигурање са којим је то лице закључило уговор о осигурању од аутоодговорности, ако је таква могућност предвиђена тим уговором, сагласно актима пословне политике друштва (став 2); да ако друштво за осигурање не достави образложену понуду за накнаду штете, односно обавештење из члана 25. став 5. овог закона у року од 90 дана од дана пријема одштетног захтева, односно не исплати малу штету у року из члана 27. овог закона, оштећено лице може поднети тужбу суду и о томе обавестити Народну банку Србије (став 3); да је друштво за осигурање дужно да захтев из става 1. овог члана евидентира у посебној књизи штета са даном пријема захтева, по редоследу пријема (став 4); да у случају накнаде штете по захтеву из става 2. овог члана, друштво за осигурање које је исплатило штету има право на регрес од друштва за осигурање чији је осигураник одговоран за штету (став 5).

Уставом је утврђено: да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права и да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати (члан 20. ст. 1. и 2); да су пред Уставом и законом сви једнаки и да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације (члан 21. ст. 1. и 2); да свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале (члан 22. став 1); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1); да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица

локалне самоуправе и да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, правни положај привредних субјеката и систем обављања појединих привредних и других делатности (члан 97. тачка 6)).

Законом о осигурању (Службени гласник РС“, бр. 55/04, 70/04, 61/05, 85/05, 101/07, 63/09, 107/09) прописано је: да је осигурање имовине и лица добровољно и да изузетно од одредбе става 1. овог члана, осигурање имовине и лица је обавезно у случајевима прописаним законом (члан 6); да се обавезно осигурање у саобраћају утврђује и уређује посебним законом (члан 11).

Одредбама члана 919. Закона о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89 и „Службени лист СРЈ“, бр. 31/93, 22/99 и 44/99), којима је уређена исплата накнаде или уговорене своте, као једна од обавеза осигураваача из уговора о осигурању, прописано је: да је, када се догоди осигурани случај, осигураваач дужан исплатити накнаду или своту одређену уговором у уговореном року који не може бити дужи од четрнаест дана, рачунајући од када је осигураваач добио обавештење да се осигурани случај догодио (став 1); да уколико је за утврђивање постојања осигураваачеве обавезе или њеног износа потребно извесно време, овај рок почиње тећи од дана када је утврђено постојање његове обавезе и њен износ (став 2); да ако износ осигураваачеве обавезе не буде утврђен, у року из става 1. овог члана, осигураваач је дужан, на захтев овлашћеног лица, исплатити износ неспорног дела своје обавезе на име предујма (став 3).

Одредбом члана 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ“ – Међународни уговори, бр. 9/03 и 5/05) прописано је, поред осталог, да свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона.

На основу наведеног Уставни суд је утврдио да је Република Србија, на основу уставног овлашћења, надлежна да уреди и обезбеди систем обављања појединих привредних и других делатности у које, поред осталог, спада и осигурање имовине и лица. Осигурање имовине и лица је по правилу добровољно, осим у случајевима који су прописани законом. Једно од обавезних врста осигурања које је уређено посебним законом је осигурање у саобраћају. Законом о обавезном осигурању у саобраћају су уређене четири врсте обавезног осигурања у саобраћају које се односе на осигурање путника у јавном превозу од последица несрећног случаја, осигурање власника моторних возила од одговорности за штету причињену трећим лицима (у даљем тексту: осигурање од аутоодговорности), осигурање власника ваздухоплова од одговорности за штету причињену трећим лицима и путницима и осигурање власника чамаца од одговорности за штету причињену трећим лицима. Осигурање од аутоодговорности је уређено одредбама чл. 18. до 60. Закона о обавезном осигурању у саобраћају. Оспореним одредбама члана 24. Закона уређен је поступак остваривања права на потраживање

по основу осигурања од аутоодговорности оштећеног лица од друштва за осигурање и право на подношење тужбе суду у случају неизвршења обавеза друштва за осигурање по основу осигурања од аутоодговорности у законом предвиђеном року. Наиме, оштећено лице у саобраћајној незгоди потраживање по основу осигурања од аутоодговорности остварује подношењем одштетног захтева непосредно друштву за осигурање. Захтев се, по правилу, подноси друштву за осигурање лица које је скривило саобраћајну незгоду и изазвало штету, а само изузетно оштећено лице може поднети захтев и свом осигуравачу, тј. друштву за осигурање код кога је оно осигурано од аутоодговорности, уколико је то предвиђено одредбама уговора о осигурању и сагласно актима пословне политике друштва. Уколико осигуравач оштећеног лица накнади штету своме осигуранику на основу поднетог захтева, има право да се регресира од друштва за осигурање чији је осигураник изазвао штету. Друштво за осигурање је дужно да води посебну евиденцију о поднетим захтевима за накнаду штете од аутоодговорности, према редоследу пријема поднетих захтева. Међутим, у случају да друштво за осигурање не поступи на начин и у роковима који су Законом прописани за одлучивање о захтеву за накнаду штете и за накнаду мале штете, тј. ако не достави образложену понуду за накнаду штете, односно обавештење да нема основа за накнаду штете у року од 90 дана од дана пријема одштетног захтева или не исплати малу штету у року од осам дана од дана пријема одштетног захтева, оштећено лице може поднети тужбу суду и о томе обавестити Народну банку Србије, како је то прописано одредбом члана 24. став 3. Закона. На тај начин је овом одредбом Закона утврђен крајњи рок у коме је друштво за осигурање дужно да изврши своју обавезу исплате накнаде штете на основу одштетног захтева, чиме је поступак по захтеву за накнаду штете оштећеног лица од друштва за осигурање заокружен у целини. Имајући у виду да се оспореним одредбама члана 24. Закона о обавезном осигурању у саобраћају регулише, на описани начин, поступак за остваривање потраживања оштећеног лица по основу осигурања од аутоодговорности, а не остваривање права на накнаду штете проузроковане од стране власника моторног возила, односно лица одговорног за штету, то сама природа права на потраживање из облигационо правног односа насталог на основу уговора о осигурању од аутоодговорности, налаже уређење поступка према коме најпре постоји обавеза добровољног извршења облигације, па так у случају неизвршења уговорне обавезе може доћи до њеног принудног извршења у судском поступку. Из тих разлога се потраживање по основу осигурања од аутоодговорности остварује непосредним подношењем захтева друштву за осигурање, а не суду, што подносилац иницијативе сматра противуставним, јер наступањем штетног догађаја и подношењем захтева оштећеног лица настаје и обавеза исплате накнаде штете друштву за осигурање по основу осигурања од аутоодговорности, која мора бити реализована у прописаном поступку и у роковима који су одређени законом. Неизвршење обавеза друштва за осигурање по основу уговора о осигурању од аутоодговорности или непоступање овог субјекта на законом

прописан начин приликом одлучивања о поднетом одштетном захтеву може бити основ за подношење тужбе против друштва за осигурање, ради остваривања потраживања оштећеног лица по основу осигурања од аутоодговорности, што је и предвиђено одредбом члана 24. став 3. Закона. На тај начин је признато оштећеном лицу право на правно средство против одлуке друштва за осигурање у поступку одлучивања о његовом одштетном захтеву. Међутим, наводи подносиоца иницијативе да је овакво законско решење, којим се остваривање потраживања оштећеног лица из осигурања од аутоодговорности остварује подношењем одштетног захтева непосредно друштву за осигурање, а не суду, у директној колизији са чланом 32. став 1. Устава, којим је свакоме зајемчено право на правично суђење, по оцени Уставног суда не стоје, јер оспореним одредбама члана 24. Закона није искључена судска заштита, већ је предвиђено право на обраћање суду ради заштите својих права, под одређеним условима и у одређеном року. Што се тиче навода иницијатора да прописани услов и рок за обраћање оштећеног лица суду ради заштите његових права на основу потраживања из осигурања од аутоодговорности представља смањење достигнутог нивоа људских и мањинских права зајемчених Уставом, јер је према раније важећим прописима било предвиђено директно обраћање суду у конкретной ситуацији, Уставни суд је утврдио да се оспореним одредбама члана 24. Закона не ограничава право оштећеног лица на обраћање суду, већ се само прописује поступак подношења одштетног захтева и крајњи рок у коме је друштво за осигурање дужно да одлучи по поднетом одштетном захтеву, након чега следи подношење тужбе суду против друштва за осигурање, уколико није поступило на начин и у роковима које је закон одредио. Наиме, уређујући област обавезног осигурања у саобраћају законодавац је, по оцени Уставног суда, овлашћен да уреди и поступак за остваривање права на потраживање из осигурања од аутоодговорности, као и да предвиди правно средство против одлуке друштва за осигурање, јер се њима одлучује о праву оштећеног лица. Чињеница да је Законом о осигурању имовине и лица материја осигурања од аутоодговорности била уређена на другачији начин него сада важећим Законом о обавезном осигурању у саобраћају, према оцени Уставног суда не указује на неуставност одредбе члана 24. тог Закона, јер је право законодавца да самостално пропише поступак остваривања права на накнаду штете по одштетном захтеву у домену осигурања од аутоодговорности. При томе, остављање примереног рока за добровољно извршење обавезе друштва за осигурање не значи ускраћивање права оштећеног на тужбу, већ напротив представља могућност да се у поступку који је бржи, ефикаснији и економичнији него судски поступак, оствари наплата одштетног захтева из осигурања од аутоодговорности. Питање дужине рока од 90 дана за подношење тужбе суду, по оцени Уставног суда не спада у питање уставности, већ целисходности законских решења, о којима Уставни суд није надлежан да одлучује.

У погледу навода иницијатора да се оспореним одредбама члана 24. Закона стављају у повољнији положај друштва за осигурање у односу на

штетнике, односно власнике моторних возила, јер се против њих може непосредно поднети тужба суду за накнаду штете, а против друштва за осигурање тек након одређеног рока и под одређеним условима, Уставни суд је утврдио да се оспореним одредбама Закона не нарушава уставно начело забране дискриминације из члана 21. Устава, јер се, у конкретном случају, не ради о идентичним правним ситуацијама у којима се налазе наведени субјекти. Наиме, штетник је лице које је дужно да накнади штету оштећеном лицу по посебном основу одговорности за штету, а осигуравајуће друштво је дужно да испуни обавезу потраживања по основу осигурања од аутоодговорности настале на основу закљученог уговора између власника осигураног возила и друштва за осигурање. Полазећи од наведене разлике, Уставни суд је оценио да је законодавац могао различито да уреди поступак за остваривање накнаде штете по основу одговорности штетника и поступак за остваривање права на потраживање по основу осигурања од аутоодговорности, јер се ради о различитим правним основима за остваривање наведених права. Наиме, дискриминација би постојала да су законом прописана различита права и обавезе за лица која се налазе у идентичној правној ситуацији, што у конкретном случају не постоји.

Што се тиче навода иницијатора да оспорене одредбе члана 24. Закона нису у сагласности са одредбама члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, којима је утврђено право на правично суђење и којима је на идентичан начин то право гарантовано као и одредбом члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је утврдио да имајући у виду да оспореним одредбама члана 24. Закона није нарушено право на судску заштиту, тј. право на приступ суду под једнаким условима за сва оштећена лица, сагласно наведеном уставном начелу, то из истих разлога оспорена одредба члана 24. Закона није несагласна ни с одредбама члана 6. наведене Европске конвенције.

Полазећи од наведеног, Уставни суд, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), није нашао основа за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода одредаба члана 24. Закона о обавезном осигурању у саобраћају, па иницијативу није прихватио.

Сагласно изложеном, Уставни суд је, на основу одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Закон о прекршајима

(„Службени гласник СРС“, број 44/89 и „Службени гласник РС“, бр. 21/90, 11/92, 6/93, 20/93, 53/93, 67/93, 28/94, 16/97, 37/97, 36/98, 44/98, 62/01, 65/01 и 55/04)

– чл. 28, 30, 31, 32. и 35, члан 39. став 2. тач. 1) и 3), члан 53. став 4, члан 62. ст. 2. и 3, члан 239. став 2, члан 303в став 3, члан 303г став 8. и члан 308а.

Како је Закон чије одредбе су оспорене престао да важи даном почетка примене новог Закона о прекршајима, којим је прописана искључива надлежност суда за изрицање казне затвора и то као главне казне у законом ограниченом трајању и чије одредбе су сагласне одредбама Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Уставни суд није нашао да има основа за оцену уставности оспорених одредаба Закона.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и несавласности са потврђеним међународним уговором одредаба чл. 28, 30, 31, 32. и 35, члана 39. став 2. тач. 1) и 3), члана 53. став 4, члана 62. ст. 2. и 3, члана 239. став 2, члана 303в став 3, члана 303г став 8. и члана 308а Закона о прекршајима („Службени гласник СРС“, број 44/89 и „Службени гласник РС“, бр. 21/90, 11/92, 6/93, 20/93, 53/93, 67/93, 28/94, 16/97, 37/97, 36/98, 44/98, 62/01, 65/01 и 55/04).

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба чл. 28, 30, 31, 32. и 35, члана 39. став 2. тач. 1) и 3), члана 53. став 4, члана 62. ст. 2. и 3, члана 239. став 2, члана 303в став 3, члана 303г став 8. и члана 308а Закона о прекршајима („Службени гласник СРС“, број 44/89, „Службени гласник РС“, бр. 21/90, 11/92, 6/93, 20/93, 53/93, 67/93, 28/94, 16/97, 37/97, 36/98, 44/98, 62/01, 65/01 и 55/04). Иницијативом је тражена оцена уставности у односу на члан 18. и члан 27. став 4. Устава, као и оцена сагласности са чланом 5. став 1. тачка а) Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Иницијатор сматра да је оспореним одредбама Закона о прекршајима „омогућено и даље изрицање казне затвора од стране органа за прекршаје, те директна замена неплаћене новчане казне у казну затвора, и то не само новчаних казни које изричу органи за прекршаје, већ замена новчане казне

органа управе овлашћених за вођење прекршајних поступака који обављају органи за прекршаје“. Сматра и да је „правно (је) неосновано позивање на чланове 12. и 15. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије, у смислу да се Закон може примењивати до 31. 12. 2008. године или другог рока, у делу у којем задире у Уставом гарантоване људске слободе и права“. Ово из разлога што налази да „Закон може остати на снази и примењивати се (само), у делу у којем одређује организацију власти, правила поступка и слично, али не и у делу у којем је у колизији са изричитим уставним гаранцијама људских слобода и права“. Наводи и члан 194. Устава, указујући да је „и приликом примене права јасна хијерахија општих правних аката“.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Оспорене одредбе чл. 28, 30, 31, 32. и 35, члана 39. став 2. тач. 1) и 3) биле су систематизоване у Глави III Закона „Казне за прекршај“ (чл. 28. до 40) и односиле су се на: врсте казне (члан 28); законитост при изрицању казне (члан 30); казну затвора (чл. 31. и 32); замену новчане казне (члан 35); правила изрицања јединствене казне код стицања прекршаја (члан 39. став 2. тач. 1) и 3)). Оспорене одредбе члана 53. став 4. и члана 62. ст. 2. и 3. Закона биле су систематизоване у Глави VI „Општа правила о васпитним мерама и кажњавању малолетника“ (чл. 51. до 64) и односиле су се на: прекршајне санкције према малолетницима према којима само орган за прекршаје може малолетнику изрећи васпитну меру, казну затвора и заштитну меру (члан 53. став 4); на кажњавање старијих малолетника, односно на то када се казна затвора може изрећи према старијем малолетнику и колико може бити њено трајање (члан 62. ст. 2. и 3). Оспорена одредба члана 239. став 2. Закона била је систематизована у Глави XXIX „Решење о прекршају“ (чл. 232. до 244) и односила се на изреку решења о прекршају којом се окривљени оглашава одговорним за прекршај и назначење начина замене новчане казне у случају да окривљени казну не плати. Оспорене одредбе члана 303в став 3. члана 303г став 8. Закона биле су систематизоване у Глави XXXII „Прекршајни поступак који воде органи државне управе“ (чл. 303а до 303г) и односиле су се на редован поступак према коме су се на извршење новчане казне примењивале одредбе тог закона о замени новчане казне казном затвора (члан 303в став 3) и наплату новчане казне на лицу места према којој су се на извршење новчане казне примењивале одредбе овог закона о замени новчане казне казном затвора (члан 303г став 8). Оспорена одредба члана 308а Закона била је систематизована у Глави XXXIII „Извршење одлуке“ (чл. 304. до 309) и односила се на правила о условном отпусту, односно на то ко и када може да поднесе молбу за условни отпуст, коме се подноси молба и како орган поступа по поднетој молби (члан 308а).

Оспорени Закон о прекршајима („Службени гласник СРС“, број 44/89) донет је у време важења Устава Социјалистичке Републике Србије и њим су били уређени услови прекршајне одговорности, услови за прописивање и примену прекршајних санкција, систем санкција, прекршајни поступак, поступак извршења решења о прекршају и организација и рад органа за прекршаје. Измене и допуне Закона објављене су у „Службеном гласнику РС“,

бр. 21/90, 11/92, 20/93, 53/93, 67/93, 28/94, 36/98, 65/2001 и 55/04, у време важења Устава Републике Србије од 1990. године, а Закон, као и прописи донети на основу њега, престао је да важи даном почетка примене Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, број 101/05), сагласно чл. 307. и 308. овог закона.

Уставом Републике Србије утврђено је: да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, да се Законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права, да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18); да свако има право на личну слободу и безбедност, да је лишење слободе допуштено само из разлога и у поступку који су предвиђени законом, а да свако ко је лишен слободе има право жалбе суду, који је дужан да хитно одлучи о законитости лишења слободе и да нареди пуштање на слободу ако је лишење слободе било незаконито, те да казну коју обухвата лишење слободе може изрећи само суд (члан 27. ст. 1, 3. и 4); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана; поступак пред судовима и другим државним органима, одговорност и санкције за повреду слобода и права грађана утврђених Уставом и за повреду закона, других прописа и општих аката (члан 97. тачка 2)); да судска власт у Републици Србији припада судовима опште и посебне надлежности, да се оснивање, организација, надлежност, уређење и састав судова уређују законом (члан 143. ст. 1. и 2).

Одредбом члана 5. ст. 1. и 4. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода утврђено је да свако има право на слободу и безбедност личности, да нико не може бити лишен слободе осим у Конвенцијом прописаним случајевима и у складу са законом прописаним поступком, да свако ко је лишен слободе има право да покрене поступак у коме ће суд хитно испитати законитост слободе и наложити пуштање на слободу ако је лишење слободе незаконито. Међутим, чланом 3. Закона о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист Србије и Црне Горе“ – Међународни уговори“, број 9/03), приликом депоновања ратификационог инструмента у складу са чланом 57. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Република Србија је, изражавајући спремност да у потпуности јемчи права предвиђена, поред осталог члановима 5. и 6. Конвенције, ставила резерву према којој одредбе члана 5. став 1. тачка (ц) и члана 6. ст. 1. и 3. неће утицати на примену чл. 75. до 321. Закона о прекршајима Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 21/90, 11/92, 6/93, 20/93, 53/93, 67/93, 28/94, 16/97, 37/97,

36/98, 44/98, 65/01) које уређују поступак пред прекршајним органима, чиме је за извесно време одложена или ограничена примена појединих одредаба Конвенције на територији Републике Србије.

Уставни суд је полазећи од садржине иницијативе утврдио да се иницијативом тражи оцена уставности оних одредаба Закона о прекршајима из 1989. године према којима о изрицању казне затвора и могућности претварања неплаћене новчане казне у затвор, одлучују органи који нису судски органи. Такође, Уставни суд је утврдио да је важећим Законом о прекршајима, који је ступио на снагу 29. новембра 2005. године прописано: да се казна затвора може изрећи само као главна казна (члан 31. став 1); да казну затвора може изрећи само суд и то у трајању од једног дана до тридесет дана, а изузетним случајевима до шездесет дана (члан 32. ст. 1. до 3); да прекршајни поступак у првом степену воде прекршајни судови, уколико за вођење прекршајног поступка нису надлежни органи управе; да прекршајни поступак у другом степену, по жалбама на пресуде прекршајних судова води Виши прекршајни суд, а прекршајни поступак по жалбама на решења органа управе води месно надлежан прекршајни суд; да Виши прекршајни суд одлучује, поред осталог о жалбама на одлуке суда (чл. 91. ст. 1. до 3); да за прекршаје за које је прописана казна затвора, за које се могу изрећи заштитне мере, које учине малолетници, за прекршаје лица која уживају дипломатски имунитет, за одлучивање о имовинско-правном захтеву и за друге прекршаје за које је искључиво надлежан суд, орган управе предмет уступа надлежном суду, те да у прекршајном поступку који се води пред органом управе о довођењу, задржавању, јемству, задржавању путне исправе, претресању и другим питањима за која према овом закону може бити искључиво надлежан суд, орган управе уступа надлежном суду одлучивање по овим питањима (члан 285. ст. 2. и 3).

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да не стоје наводи иницијатора да су оспорене одредбе Закона о прекршајима несагласне члану 5. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, с обзиром на то да је стављена резерва на наведену одредбу Конвенције пре ратификације и да је 14. новембра 2005. године Народна скупштина донела нови Закон о прекршајима, чије су одредбе у потпуности сагласне одредбама Конвенције.

Уставни суд је, такође, нашао да се не могу прихватити као основани ни наводи иницијатора о несагласности оспорених одредаба Закона са одредбама члана 18. и члана 27. став 4. Устава. Ово из разлога што је истовремено са Уставом на снагу ступио и Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије, којим је одложена примена појединих одредаба Устава, поред осталог, и примена уставних норми којима се утврђује организација и рад републичких органа, организација и служби. Тако је чланом 2. Уставног закона („Службени гласник РС“, број 98/06) изричито утврђено да републички органи, организације и службе настављају са радом до њиховог образовања, односно избора, у складу са Уставом, осим ако овим законом није другачије одређено, док је чланом 6. став 2. Уставног закона

предвиђено да ће судови који нису почели са радом до дана ступања на снагу овог закона почети са радом у роковима одређеним законима којима се њихова организација и надлежност усклађују са Уставом. Наведене одредбе Уставног закона биле су, по оцени Уставног суда, правни основ да, с једне стране, прекршајни органи наставе са радом до почетка рада судова за прекршаје и, с друге стране, да судови за прекршаје предвиђени новим Законом о прекршајима почну са радом након што се успостави у целини нов законодавни оквир који, на темељу одредаба новог Устава, уређује организацију и надлежност судске власти у Републици Србији. Стога Уставни суд налази да се не могу прихватити ни наводи иницијативе да одредбе Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије нису могле бити основ за одлагање примене одредаба новог Закона о прекршајима којима су установљени судови за прекршаје. Уставни суд указује да је право зајемчено одредбом члана 27. став 4. Устава да казну која обухвата лишење слободе може изрећи само суд, по својој природи такво да нужно захтева да законом буде уређен начин његовог остваривања.

Имајући у виду изложено, те чињеницу да је у току поступка пред Уставним судом оспорени Закон о прекршајима престао да важи 1. јануара 2010. године, даном почетка примене важећег Закона о прекршајима, Уставни суд је оценио да нема основа за прихватање поднете иницијативе за оцену уставности оспорених одредаба чл. 28, 30, 31, 32. и 35, члана 39. став 2. тач. 1) и 3), члана 53. став 4, члана 62. ст. 2. и 3, члана 239. став 2, члана 303в став 3, члана 303г став 8. и члана 308а Закона о прекршајима, те, сагласно члану 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), иницијативу није прихватио.

С обзиром на наведено, Уставни суд је, на основу одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУ-19/2007 од 17. јуна 2010. године

Закон о прекршајима

**(„Службени гласник СРС“, број 44/89, „Службени гласник РС“, бр. 21/90, 11/92, 6/93, 20/93, 53/93, 67/93, 28/94, 16/97, 37/97, 36/98, 44/98, 62/01, 65/01 и 55/04)
– члан 272.**

Законодавац је овлашћен да уреди поступак пред судовима и другим државним органима, односно да пропише врсте правних лекова и услове под којима се може изјављивати редовно правно средство против првостепеног решења, односно ванредно правно средство против правоснажног решења о прекршају, те је био овлашћен да као услове за допуштеност захтева за ванредно преиспитивање правоснажног решења о прекршају пропише и одређену врсту прекршајне санкције,

а када је у питању новчана казна – и одређену висину изречене казне, као и врсту прекршаја.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 272. Закона о прекршајима („Службени гласник СРС“, број 44/89, „Службени гласник РС“, бр. 21/90, 11/92, 6/93, 20/93, 53/93, 67/93, 28/94, 16/97, 37/97, 36/98, 44/98, 62/01, 65/01 и 55/04).

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње донете на основу одредбе члана 272. Закона из тачке 1.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 272. Закона наведеног у изреци.

Иницијатор сматра да се оспореном одредбом Закона о прекршајима, којом су изричито прописани случајеви у којима је допуштен захтев за ванредно преиспитивање решења о прекршају, „повређује“ члан 36. Устава, с обзиром на то да „у осталим случајевима у којима су изречене казне за прекршаје није допуштен захтев за ванредно преиспитивање решења о прекршају, односно лице коме је изречена казна за прекршај не може поднети жалбу“. Предложена је и обустава извршења појединачног акта или радње донете на основу оспорене одредбе Закона.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио :

Оспорени Закон о прекршајима („Службени гласник СРС“, број 44/89 и „Службени гласник РС“, бр. 21/90, 11/92, 6/93, 20/93, 53/93, 67/93, 28/94, 16/97, 37/97, 36/98, 44/98, 62/01, 65/01 и 55/04) уређујући, поред осталог, прекршајни поступак и организацију и рад органа за прекршаје, прописивао је одредбама чл. 245. до 265. редовне правне лекове и могућност да се против решења донетог у првом степену изјави жалба другостепеном органу за прекршаје (члан 245. став 1), а одредбама чл. 266. до 286. уређивао је ванредне правне лекове и у оквиру њих захтев за ванредно преиспитивање правоснажног решења о прекршајима.

Оспореном одредбом члана 272. Закона о прекршајима било је прописано да се захтев за ванредно преиспитивање правоснажног решења о прекршају може поднети кад је изречена: казна затвора; заштитна мера забране вршења одређених делатности; заштитна мера забране правном лицу да врши одређене делатности; заштитна мера забране одговорном лицу да врши одређене послове; заштитна мера забране управљања возилом на моторни погон, лицу које је по занимању возач; новчана казна

преко 100.000,00 динара физичком лицу или одговорном лицу у правном лицу и предузетнику, односно 300.000,00 динара правном лицу за царинске, спољнотрговинске, девизне и пореске прекршаје; заштитна мера одузимања предмета за царинске, спољнотрговинске и девизне прекршаје. Одредбом члана 304. став 2. Закона било је прописано да је решење о прекршају правоснажно кад се више не може побијати жалбом или кад жалба није дозвољена. Оспорени Закон престао је да важи 1. јануара 2010. године, даном почетка примене Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, број 101/05), сагласно чл. 307. и 308. тог закона.

Уставом Републике Србије утврђено је: да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, те да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, као и поступак пред судовима и другим државним органима (члан 97. тачка 2)).

Полазећи од наведених одредаба Устава, као и оспореног закона, Уставни суд је утврдио да је законодавац овлашћен да уреди поступак пред судовима и другим државним органима, па тиме и да пропише врсте правних лекова и услове под којима се може изјављивати жалба као редовно правно средство против првостепеног решења, односно ванредно правно средство против правоснажног решења о прекршају.

По оцени Уставног суда, оспорена одредба члана 272. Закона о прекршајима, којом су као услови за допуштеност захтева за ванредно преиспитивање правоснажног решења о прекршају били прописани одређена врста прекршајне санкције, а када је у питању новчана казна – и одређена висина изречене казне, као и врста прекршаја, није била несагласна са одредбама члана 36. Устава. Наиме, уставно право на жалбу или друго правно средство подразумева могућност преиспитивања сваке одлуке државног органа или организације којој су поверена јавна овлашћења, а којом је одлучивано о праву, обавези или на закону заснованом интересу неког лица, од стране вишег органа. Дакле, Уставом се јемчи двостепено одлучивање по жалби о правима и обавезама неког лица, или коришћење другог правног средства ако жалба није дозвољена (приговор, тужба у управном спору и сл.), али се не гарантује и право на подношење ванредних правних средстава. Случајеви у којима се могу поднети ванредна правна средства, услови и начин њиховог подношења уређују се законом и спадају у домен законодавне политике. Поступајући у границама своје надлежности утврђене одредбама члана 167. Устава, Уставни суд није надлежан да, у конкретном случају, оцењује целисходност законског решења према коме је подношење захтева за ванредно преиспитивање правоснажног решења о прекршају којим је изречена новчана казна преко одређеног износа дозвољено само за царинске, спољнотрговинске и девизне прекршаје, а не и за прекршаје у другим областима. Тиме се не нарушава уставни принцип једнаке заштите права

пред судовима и другим државним органима, јер се лица која су правоснажним решењима осуђена за разнородне прекршаје не налазе у истој правној ситуацији која представља претпоставку за пружање истог степена правне заштите. Приликом одлучивања, Суд је имао у виду да је одредбом члана 245. став 1. Закона о прекршајима дозвољена жалба против сваког решења о прекршају донетог у првом степену, чиме је обезбеђено право зајамчено чланом 36. став 2. Устава.

Полазећи од наведеног, Уставни суд, сагласно члану 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), није нашао основа за покретање поступка поводом понете иницијативе.

С обзиром на то да је донео коначну одлуку о уставности оспорене одредбе Закона, Суд је, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, одбацио захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње донете на основу оспорене одредбе члана 272. Закона.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду и члана 82. став 2. и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: УЗ-354/2009 од 17. јуна 2010. године

Царински закон

(„Службени гласник РС“, бр. бр. 73/03, 61/05, 85/05, 62/06, 9/10 и 18/10)
– члан 24. став 1. и члан 182. став 5.

Устав јемчи право на одговарајуће правно средство против одлуке којом се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу, као и на преиспитивање пред судом у управном спору законитости коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита, а што не укључује и право на суспензивно дејство изјављеног правног средства. Да ли ће жалба или друго законом предвиђено средство имати за последицу одлагање извршења акта против кога је правно средство поднето, представља израз законодавне политике, што је сагласно члану 167. Устава ван надлежности Уставног суда.

Овлашћење законодавца да уреди царински систем обухвата и царински поступак, односно уређивање питања ком царинском органу се подноси извозна декларација у вези са робом која је намењена извозу, као и питање одговарајуће организације царинске службе.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 24. став 1. и члана 182. став 5. Царинског закона („Службени гласник РС“, бр. 73/03, 61/05, 85/05, 62/06, 9/10 и 18/10).

2. Одбацује се иницијатива за оцену сагласности одредбе члана 24. став 1. Закона из тачке 1. са Законом о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10).

3. Одбацује се захтев за обуставу извршења решења Царинарнице Кладово УП-69/07 од 16. фебруара 2007. године.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности одредбе члана 182. став 5. Царинског закона из тачке 1. изреке. По мишљењу подносиоца иницијативе, оспореном одредбом Закона, супротно Уставу, ограничава се слобода протока робе и капитала, а извозници оптерећују непотребним трошковима. Осим тога, оспореном одредбом Царинског Закона, према којој се извозна декларација може поднети царинском органу надлежном према месту пребивалишта, односно седишта извозника или према месту у коме се роба пакује, односно утовара за извоз, по мишљењу подносиоца иницијативе, извоз се ставља у подређен положај у односу на увоз, јер је увозно царинење робе дозвољено на свим царинским испоставама.

Иницијативом поводом које је формиран предмет ГУ-18/2008, оспорена је сагласност одредбе члана 24. став 1. Царинског закона са одредбом члана 36. став 2. Устава и одредбама члана 221. ст. 1. и 2. Закона о општем управном поступку. Подносилац иницијативе наводи да царинарнице на основу одредбе члана 192. став 1. Закона о општем управном поступку доносе првостепена решења којим обавезују увознике на наплату царинских дажбина, да се тим решењима с позивом на оспорену одредбу члана 24. став 1. Царинског закона утврђује да жалба не задржава извршење решења, те да стога ова првостепена управна решења нису у сагласности са одредбом члана 36. став 2. Устава и одредбом члана 221. став 1. Закона о општем управном поступку. Предложио је да Суд, до доношења коначне одлуке, обустави извршење решења Царинарнице Кладово УП-69/07 од 16. фебруара 2007. године. Уставни суд је на основу одредбе члана 42. став 2. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08) ову иницијативу спојио са предметом ГУ-74/07, ради даљег вођења јединственог поступка.

Уставни суд констатује да је Устав Републике Србије од 1990. године, на основу кога је оспорени закон донет, престао да важи даном ступања на снагу Устава од 2006. године, те је оцена уставности оспорених одредаба Царинског закона извршена у односу на Устав који је на снази. Поступак по

иницијативи за оцену уставности члана 185. став 2. Царинског закона која је поднета пре дана ступања на снагу Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), на основу члана 112. овог закона настављен је у складу са тим законом.

Уставом је утврђено: да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36. став 2); да економско уређење у Републици Србији почива на тржишној привреди, отвореном и слободном тржишту, слободи предузетништва, самосталности привредних субјеката и равноправности приватне и других облика својине (члан 82. став 1); да сви имају једнак положај на тржишту (члан 84. став 1); да Република Србија уређује, поред осталог, поступак пред судовима и другим државним органима, јединствено тржиште, монетарни, банкарски, девизни и царински систем (члан 97. тач. 2) и 6)); да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита (члан 198. став 2).

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је даном почетка примене Царинског закона („Службени гласник РС“, број 18/10), односно 3. маја 2010. године, престао да важи Царински закон („Службени гласник РС“, бр. 73/03, 61/05, 85/05 и 62/06), осим чл. 252. до 329. тог закона и да је оспореним одредбама тог закона, које су престале да важе, било прописано да се против првостепене одлуке коју у управном поступку донесе царински орган може уложити жалба Комисији за жалбе Управе царина и да жалба не задржава извршење одлуке (члан 24. став 1) и да се извозна декларација подноси царинском органу надлежном према седишту или пребивалишту извозника или према месту у коме се роба пакује, односно утовара за извоз (члан 182. став 5). Такође, Уставни суд је утврдио и да је Царинским законом, који се примењује од 3. маја 2010. године, прописано да се против првостепене одлуке коју у управном поступку донесе царинарница може уложити жалба комисији за жалбе Управе царина, да жалба не одлаже извршење одлуке и да изузетно царинарница која је донела првостепену одлуку у управном поступку може одложити извршење одлуке не дуже од 180 дана, ако приложени докази и чињенице указују на то да је одлука у супротности са царинским прописима и да постоји опасност од доношења велике штете лицу које извршава одлуку (члан 12); да се против другостепене одлуке која је донета у управном поступку може, у складу са одредбама Закона о управним споровима, покренути управни спор пред надлежним судом (члан 13) и да се извозна декларација подноси царинском органу надлежном према седишту или пребивалишту извозника или према месту у коме се роба пакује односно утовара за извоз и да Влада може прописати изузетке од става 4. овог члана (члан 188. ст. 4. и 5).

Оцењујући основаност навода подносиоца иницијативе да оспорена одредба члана 24. став 1. Закона, којом је било прописано да жалба не задржава извршење првостепене одлуке коју у управном поступку донесе царински орган, није у сагласности са одредбом члана 36. став 2. Устава,

Уставни суд је пошао од тога да се наведеном одредбом Устава јемчи право на (одговарајуће) правно средство против одлуке којом се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу, као и да сагласно одредби члана 198. став 2. Устава, законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Имајући у виду да наведеним, као ни другим одредбама Устава, није утврђено да право на жалбу или друго законом предвиђено правно средство укључује и право на суспензивно дејство жалбе, односно другог правног средства, Уставни суд је оценио да прописивање да ли ће жалба или друго законом предвиђено средство имати за последицу одлагање извршења акта против кога је правно средство поднето, представља израз одговарајуће законодавне политике у оквиру Уставом утврђеног овлашћења законодавца да уређује поступак пред судовима и другим државним органима. Како, полазећи од одредаба члана 167. Устава, Уставни суд није надлежан да оцењује целисходност законодавне политике, а како је, с друге стране, оспореном одредбом члана 24. став 1. Царинског закона била предвиђена могућност изјављивања жалбе Комисији за жалбе Управе царина против првостепених аката којима се одлучује у царинском поступку и након тога, сагласно одредби члана 25. тог закона могућност да се против одлуке која је донета у управном поступку покрене управни спор пред надлежним судом, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 24. став 1. Царинског закона, у време њеног важења, није била несагласна са Уставом.

У вези навода подносиоца иницијативе да се оспореном одредбом члана 182. став 5. Царинског закона ограничава слобода протока робе и капитала, а извозници оптерећују непотребним трошковима, Уставни суд је оценио да је оспореном одредбом Закона којом је било прописано ком царинском органу се подноси извозна декларација уређен део царинског поступка у вези са робом која је намењена извозу. Полазећи од тога да се на основу Устава царински систем, који обухвата и царински поступак, уређује законом, Уставни суд је оценио да су оспореном одредбом Царинског закона уређени односи у оквиру Уставом утврђеног овлашћења. Одређивање ком ће се царинском органу поднети извозна декларација за робу која напушта територију Републике, те с тим у вези питање одговарајуће организације царинске службе према потребама извозника, по схватању Суда, ствар је целисходности, односно одговарајуће законодавне политике за чију оцену Уставни суд, на основу одредаба члана 167. Устава није надлежан. По оцени Суда, нису основани ни наводи иницијатора да се оспореном одредбом члана 182. став 5. Царинског закона „увоз ставља у подређен положај у односу на извоз“, јер Уставом зајемчен једнак положај на тржишту, по схватању Суда, не значи апсолутну једнакост, већ подразумева једнакост у истој законно утврђеној ситуацији. Будући да се оспорена одредба Закона односила на све привредне субјекте који извозе робу, по оцени Суда, оспорена одредба Закона ни из наведеног разлога није била у супротности са Уставом. Стога

Уставни суд, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, није нашао основа за покретање поступка поводом иницијатива за оцену уставности одредаба члана 24. став 1. и члана 182. став 5. Царинског закона.

Полазећи од тога да на основу одредаба члана 167. Устава није надлежан да оцењује међусобну сагласност закона, као аката исте правне снаге, Уставни суд је, на основу одредбе члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, одбацио иницијативу за оцену сагласности одредбе члана 24. став 1. Царинског закона са Законом о општем управном поступку.

Будући да је у овој ствари донео коначну одлуку Уставни суд је, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, одбацио захтев за обуставу извршења појединачног акта.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 36. став 1. тачка 1) и члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда, донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IY-74/2007 од 22. јуна 2010. године

Закон о енергетици
(„Службени гласник РС“, број 84/04)
– члан 79. ст. 1. до 7.

Законодавни орган је био овлашћен да уређујући систем енергетике и начин обављања енергетских делатности, сагласно Уставу, ради заштите енергетских објеката, пропише ограничења у вези са начином коришћења непокретности (забрану изградње објеката, сађења растиња у близини енергетских објеката, супротно прописима, односно обавезу власника и носилаца других права на непокретностима да редовно уклањају растине које угрожава рад енергетског објекта, као и забрану предузимања радњи којима се онемогућава или угрожава рад и функционисање енергетског објекта, без претходног одобрења енергетског субјекта), којима се не задире у суштину зајемченог права на имовину.

Сагласно одредбама члана 167. Устава, Уставни суд не може оцењивати међусобну усклађеност одредаба истог закона, нити одлучивати о захтеву за измену закона.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 79. ст. 1, 2, 5, 6. и 7. Закона о енергетици („Службени гласник РС“, број 84/04).

2. Одбацује се захтев за оцењивање уставности одредаба члана 79. ст. 3. и 4. Закона из тачке 1.
3. Одбацује се захтев за измену одредаба члана 79. Закона из тачке 1.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду су поднете две иницијативе за оцену уставности одредаба члана 79. Закона о енергетици („Службени гласник РС“, број 84/04). У једној од иницијатива се наводи да је раније важећи Закон о електропривреди предвиђао да је јавно предузеће дужно да надокнади штету приликом предузимања мера из члана 42. тога закона, везаних за заштиту електроенергетских објеката, што је било у складу са Уставом. Одредбе члана 77. и 79. сада важећег Закона, по мишљењу иницијатора, контрадикторне су једне другима, а члан 79. је у супротности са чланом 86. Устава. Подносилац иницијативе сматра да ако Устав јемчи приватну својину и на тај начин је штити, онда „без претходне експропријације или делимичне експропријације нико не може стварати носиоцу права својине обавезу да без икакве накнаде буде у најму код ЈП „Електродистрибуције“, те предлаже Уставном суду да утврди да су одредбе члана 79. Закона о енергетици несагласне са Уставом. Другом иницијативом предлаже се Уставном суду да брише одредбе члана 79. Закона, јер су несагласне са одредбама чл. 58, 59, 86. и 88. Устава, при чему се предлаже како оспорене законске одредбе треба да гласе.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да се оспореним Законом о енергетици уређују: циљеви енергетске политике и начин њеног остваривања, начин организовања и функционисања тржишта енергије, услови за уредно и квалитетно снабдевање купаца енергијом и услови за остваривање безбедне, поуздане и ефикасне производње енергије, управљање системима преноса, транспорта и дистрибуције енергије и начин обезбеђивања несметаног функционисања и развоја ових система, услови и начин обављања енергетских делатности, услови за остваривање енергетске ефикасности и заштите животне средине у обављању енергетских делатности и надзор над спровођењем овог закона (члан 1. став 1).

Оспорене одредбе члана 79. Закона о енергетици прописују: да је забрањена изградња објеката који нису у функцији обављања енергетских делатности, као и извођење других радова испод, изнад или поред енергетских објеката, супротно закону, као и техничким и другим прописима (став 1); да је забрањено засађивање дрвећа и другог растиња на земљишту изнад, испод или на непрописној удаљености од енергетског објекта (став 2); да су власници и носиоци других права на непокретностима дужни да редовно уклањају дрвеће и друго растиње које угрожава рад енергетског објекта (став 3); да је власник, односно корисник енергетског објекта дужан да о трошку власника, односно носиоца других права на непокретностима врши уклањање дрвећа и другог растиња које угрожава рад енергетског објекта ако њихово уклањање и поред опомене не изврши власник, односно

носилац других права на непокретностима (став 4); да власници и носиоци других права на непокретностима које се налазе испод, изнад или поред енергетског објекта не могу предузимати радове или друге радње којима се онемогућава или угрожава рад и функционисање енергетског објекта без претходног одобрења енергетског субјекта који је власник, односно корисник енергетског објекта (став 5); да одобрење за извођење радова издаје енергетски субјект из става 5. овог члана на захтев власника или носиоца других права на непокретностима које се налазе испод, изнад или поред енергетског објекта, у року од 15 дана од дана подношења захтева (став 6); да се против решења из става 6. овог члана може поднети жалба Министру у року од 15 дана од дана уручења решења подносиоцу захтева (став 7).

Уставом је утврђено: да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, као и да се законом може ограничити начин коришћења имовине (члан 58. ст. 1. и 3); да је коришћење и располагање пољопривредним земљиштем, шумским земљиштем и градским грађевинским земљиштем у приватној својини, слободно и да се законом могу ограничити облици коришћења и располагања, односно прописати услови за коришћење и располагање да би се отклонила опасност од nanoшења штете животној средини или да би се спречила повреда права и на закону заснованих интереса других лица (члан 88. ст. 1. и 2); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, правни положај привредних субјеката, систем обављања појединих привредних и других делатности, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу са Уставом (члан 97. тач. 6), 7) и 17)).

Основним начелима људских и мањинских права и слобода која су прокламована Уставом, поред осталог, је утврђено да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права (члан 20. став 1).

Из наведених одредаба Устава произлази да Устав јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, али и да допушта да ово право законом буде ограничено, ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у облику неопходним да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права. Одредбом члана 58. став 3. Устава допуштено је ограничење начина коришћења имовине, а одредбом члана 88. став 2. Устава изричито је утврђено да се законом могу ограничити облици коришћења и располагања, односно прописати услови за коришћење и располагање пољопривредног, шумског и градског грађевинског земљишта у приватној својини, уз одређивање сврхе овог ограничења – да би се отклонила опасност од nanoшења штете животној средини или да би се спречила повреда права и на закону заснованих интереса других лица.

По оцени Уставног суда, законодавни орган је био овлашћен да уређујући систем енергетике и начин обављања енергетских делатности, сагласно

одредбама члана 97. тач. 6), 7) и 17) Устава, ради заштите енергетских објеката, а тиме и квалитетног снабдевања купаца електричном енергијом, у јавном интересу, пропише услове за остваривање безбедне, поуздане и ефикасне производње електричне енергије. Уставни суд сматра да је с циљем обезбеђивања наведених услова, законодавац могао да ограничи начин коришћења непокретности тако што ће прописати како забрану изградње објеката, тако и забрану засађивања дрвећа и другог растиња испод, изнад или поред енергетских објеката, супротно прописима, односно прописати обавезе власника и носиоца других права на непокретностима да редовно уклањају дрвеће и друго растиње које угрожава рад енергетског објекта, као и забрану предузимања радова или других радњи којима се онемогућава или угрожава рад и функционисање енергетског објекта, без претходног одобрења енергетског субјекта, на начин како је то уређено оспореним одредбама члана 79. Закона о енергетици. Наиме, поступање супротно одредбама члана 79. Закона може да угрози рад енергетског објекта било тако што ће наступити штета по животну средину, било тако што ће грађани и други субјекти бити онемогућени у снабдевању електричном енергијом, па су из наведених разлога, сагласно уставним овлашћењима из члана 58. став 3. и члана 88. став 2. Устава, прописана наведена ограничења начина коришћења непокретности, којима се, по оцени Уставног суда, не задире у суштину зајемченог права на имовину. С обзиром на то да је Уставни суд нашао да нема основа за покретање поступка поводом иницијативе за оцену уставности одредаба члана 79. ст. 1, 2, 5, 6. и 7. Закона о енергетици, иницијативу није прихватио, па је, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), решио као у тачки 1. изреке.

Уставни суд је одбацио захтев за оцењивање уставности одредаба члана 79. ст. 3. и 4. Закона, јер је наведене одредбе овог закона оцењивао у предмету IУ-374/2004 и донео Решење о неприхватању иницијативе 12. марта 2009. године, а из навода и разлога подносиоца нове иницијативе не произлази да има основа за поновно одлучивање, па је стога решено као у тачки 2. изреке.

У вези навода подносиоца прве иницијативе којима се указује на међусобну контрадикторност одредаба чл. 77. и 79. оспореног закона, Уставни суд је констатовао да су поменути одредбама уређена различита правна питања. Одредбама члана 77. Закона уређена су питања права енергетских субјеката на коришћење непокретности на којој се изводе радови на изградњи, одржавању и контроли исправности енергетских објеката и обавеза енергетских субјеката да плате надокнаду за коришћење непокретности, као и накнаду штете коју нанесу власнику непокретности у току извођења радова, док су одредбама оспореног члана 79. Закона утврђене одређене забране и обавезе власницима непокретности на којима се налазе изграђени енергетски објекти. Суд је, такође, констатовао да, сагласно одредбама члана 167. Устава, не може оцењивати међусобну усклађеност одредаба истог Закона.

Уставни је одбацио захтев за измену одредаба члана 79. Закона о енергетици подносиоца друге иницијативе, јер одлучивање о таквом захтеву не спада у надлежност Уставног суда утврђену одредбама члана 167. Устава.

Суд је из тог разлога, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, решио као у тачки 3. изреке.

На основу изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 46. тач. 5) и 8) Закона о Уставном суду и члана 82. став 1. тачка 1) и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУз-104/2009 од 22. јуна 2010. године

Закон о пензијском и инвалидском осигурању
(„Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05 и 101/05)

– члан 231. став 1. и члан 244. став 5.

Закон о изменама и допунама

Закона о пензијском и инвалидском осигурању

(„Службени гласник РС“, број 85/05)

– члан 77. став 1.

Оспореном одредбом, којом је прописан изузетак у погледу одређивања висине пензије за одређене категорије осигураника продужавањем примене ранијих прописа, у смислу задржавања пензијског основа и процената који се примењују у зависности од дужине стажа осигурања, на који начин је дата могућност да им висина пензије буде одређена на повољнији начин, као и прописивањем могућности снижавања старосне границе за стицање права на старосну пензију за категорије осигураника утврђене законом, не повређују се уставна начела једнакости грађана и забране дискриминације, јер се утврђени начин одређивања старосне, односно инвалидске пензије односи једнако на све грађане који се налазе у истој чињеничној и правној ситуацији.

Прописивањем да се кориснику који је смештен у установу социјалне заштите за смештај старих лица обуставља исплата новчане накнаде за туђу негу и помоћ, не ускраћује се, нити ограничава право на ову накнаду јер се, у складу са законом, средства наменски усмеравају установи у коју је корисник смештен и чије услуге би иначе био обавезан да плати. Питање начина примене оспорене одредбе Закона није од утицаја на оцену њене сагласности са Уставом.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихватају се иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 231. став 1. и члана 244. став 5. Закона о пензијском

и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05 и 101/05) и члана 77. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 85/05).

2. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање несагласности одредбе члана 244. став 5. Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05 и 101/05) са потврђеним међународним уговором.

Образложење

Уставном суду поднето је више иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 244. став 5. Закона о пензијском и инвалидском осигурању из тачке 1. изреке, као и иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 231. став 1. истог закона и одредбе члана 77. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању из тачке 1. изреке.

У иницијативи поднетој 16. априла 2005. године, којом се оспорава одредба члана 244. став 5. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, наводи се, поред осталог, да су оспореном одредбом Закона „повређена права, слободе и равноправност грађана по Уставу Републике Србије“, као и да је оспорена одредба несагласна са чланом 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, која забрањује дискриминацију. Даље се наводи да геронтолошки центри у оквиру смештаја старих лица имају потпуно зависне и непокретне болеснике који су смештени у посебно одељење и који плаћају већу цену смештаја, а немају право на туђу помоћ и негу.

Поводом иницијатива којима се оспоравају одредбе члана 231. став 1. Закона о пензијском и инвалидском осигурању и члана 77. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, првобитно је формиран предмет IУ-177/2006, који је Закључком Суда спојен са раније формираним предметом IУ-342/2005. У иницијативи од 23. августа 2006. године наводи се да је оспореним одредбама наведених закона одређено њихово временско трајање, што је, према иницијатору, апсолутно недопустиво, јер се таквим временским ограничавањем запослени у Министарству унутрашњих послова, на које се оспорене одредбе Закона односе, доводе у међусобно неједнак и неравноправан положај. Наиме, оспореним одредбама члана 231. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању повлашћује се она категорија запослених која ће испунити прописане услове до рока утврђеног оспореном одредбом и то тако да се иста може одредити за повољнију варијанту пензијског основа, док запослени који остваре право на старосну или инвалидску пензију после наведеног датума немају такву могућност. Надаље, иницијатор наводи да се оспореном одредбом члана 77. став 1. Закона већ наведена категорија запослених, која ће испунити прописани услов до датума наведеног у оспореној одредби, доводи у повољнији положај

у односу на категорију запослених која до овог датума неће испунити услов утврђен оспореном одредбом. Стога су, сматра иницијатор, оспорене одредбе закона у несагласности с одредбом члана 13. Устава Републике Србије од 1990. године. У иницијативи од 9. јуна 2008. године наводи се, поред осталог, да је оспореном одредбом члана 77. став 1. Закона из 2005. године ограничавање рока до кога, у оквиру исте законске категорије, поједина лица могу стећи право на старосну пензију, а друга не, без јасног и законом утврђеног разлога, супротно члану 21. Устава. Даље се наводи да је и оспорена одредба члана 231. став 1. основног Закона дискриминаторска, јер прописује могућност да се за само једну категорију осигураника, до истека рока утврђеног оспореном одредбом, утврђује повољнији основ за обрачунавање пензијског основа, при чему иста могућност није утврђена и „за осигуранике који послове као и дискриминисана категорија осигураника у цивилним органима безбедности обављају у Војсци Србије“.

Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио да је оспореном одредбом члана 231. став 1. Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05 и 101/05) прописано да се изузетно од члана 79. овог закона, до 31. децембра 2009. године, осигуранiku из чл. 42. и 43. овог закона, ако је то за њега повољније, старосна, односно инвалидска пензија одређује од пензијског основа који представља његов просечни месечни износ зараде, односно накнаде зараде остварене у календарској години која претходи години остваривању права. Оспореном одредбом члана 244. став 5. Закона о пензијском и инвалидском осигурању прописано је да се кориснику који је смештен у установу социјалне заштите за смештај старих лица обуставља исплата новчане накнаде за помоћ и негу. Оспореном одредбом члана 77. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 85/05) прописано је да се изузетно од одредбе члана 5. овог закона, за осигуранике из члана 42. Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04 и 84/04) старосна граница може снижавати највише до 50 година живота закључно са 31. децембром 2009. године.

Према члану 112. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), поступци пред Уставним судом започети пре ступања на снагу овог закона, окончаће се по одредбама овог закона. Устав Републике Србије од 1990. године, у време чијег важења су поднете неке од иницијатива и у односу на који је тражена оцена уставности једног броја оспорених одредаба Закона, престао је да важи 8. новембра 2006. године, ступањем на снагу новог Устава Републике Србије, тако да је оцена уставности тих одредаба, сагласно одредбама члана 167. Устава, вршена у односу на важећи Устав.

Устав Републике Србије утврђује: 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 12. ст. 1, 2. и 3); да грађани и породице којима је неопходна друштвена помоћ ради савладавања социјалних и животних тешкоћа и стварања услова за задовољавање основних животних потреба, имају право на социјалну заштиту, чије се пружање заснива на начелима социјалне правде, хуманизма и поштовања људског достојанства и да се права запослених и њихових породица на социјално обезбеђење и осигурање уређује законом (члан 69. ст. 1. и 2); да се пензијско осигурање уређује законом и да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера (члан 70. ст. 1. и 2); да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности и систем у областима социјалне заштите, борачке и инвалидске заштите (члан 97. тач. 8) и 10)).

Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03 и 5/05) утврђено је да се уживање права и слобода предвиђених у овој Конвенцији обезбеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, веза с неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус (члан 14), а Протоколом број 12 уз ову Конвенцију је утврђено да ће се свако право које закон предвиђа остваривати без дискриминације по било ком основу као нпр. полу, раси, боји коже, језику, вероисповести, политичком и другом уверењу, националном или друштвеном пореклу, повезаности с националном мањином, имовини, рођењу или другом статусу и да јавне власти неће ни према коме вршити дискриминацију по основима као што су они поменути у ставу 1. (члан 1. ст. 1. и 2).

Уставни суд је приликом одлучивања имао у виду и одредбе чл. 20, 42, 43. и 79. и члана 244. ст. 1. и 2. Закона о пензијском и инвалидском осигурању. Одредбом члана 20. Закона прописано је: да се осигуранику коме се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, старосна граница за стицање права на старосну пензију, утврђена у члану 19. тачка 1) овог закона, снижава зависно од степена увећања стажа за по једну годину, и то – за сваке три године проведене на радном месту, односно послу на коме се ефективно проведених 12 месеци рачуна у стаж осигурања као 14 месеци, за сваке две године и шест месеци проведених на радном месту, односно послу на коме се ефективно проведених 12 месеци рачуна у стаж осигурања као 15 месеци, за сваке две године проведене на радном месту, односно послу на коме се ефективно проведених 12 месеци рачуна у стаж осигурања као 16 месеци, за сваку једну годину и шест месеци проведених на радном месту, односно послу на коме се ефективно проведених 12 месеци рачуна у стаж осигурања као 18 месеци (став 1), да се старосна граница из става 1. овог члана може снижавати највише до 53. године (став 2) и да се изузетно од става 2. овог члана, старосна граница за осигуранике који раде на пословима из става 1. тачка 4) овог члана може снижавати највише до 50 година живота (став 3). Одредбама члана 42. Закона прописано је да осигураници – запослени који раде на пословима на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем и који могу под посебним условима остварити право на пензију

јесу: 1) овлашћена службена лица у смислу прописа о вршењу унутрашњих послова и припадници Безбедносно-информативне агенције; 2) запослени у Министарству иностраних послова који раде на пословима на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем; 3) запослени у органима и организацијама који раде на пословима контра радиоизвиђајне службе и пословима криптографије; 4) овлашћена службена лица у смислу прописа о извршењу кривичних санкција; 5) овлашћена службена лица Пореске полиције у смислу прописа о пореској администрацији. Одредбама члана 43. Закона прописано је да осигураник из члана 42. овог закона коме престане запослење с правом на пензију пре испуњења услова из члана 19. овог закона, стиче право на старосну пензију ако је навршио најмање 53 године живота и 20 година стажа осигурања, од чега најмање 10 година ефективно проведених на радним местима на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем (став 1) и да право на старосну пензију под условима из става 1. овог члана не може стећи осигураник који у моменту остваривања права није овлашћено лице, односно запослени из члана 42. овог закона (став 2). Одредбом члана 79. Закона прописано је да се осигуранику из члана 43. овог закона, старосна односно инвалидска пензија одређује у складу са одредбама члана 61. овог закона, а лични бодови утврђују се на начин предвиђен чл. 62. до 70. овог закона (став 1), да износ пензије утврђен на начин из става 1. овог члана увећан за 20%, представља укупан износ пензије за осигуранике из члана 43. овог закона (став 2) и да износ пензије из ст. 1. и 2. овог члана не може бити већи од износа утврђеног у члану 78. овог закона (став 3). Одредбама члана 244. ст. 1. и 2. Закона прописано је да право на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица има осигураник и корисник пензије, до доношења одговарајућих прописа (став 1) и да се право из става 1. овог члана остварује под условима утврђеним прописима, који су важили до дана почетка примене овог закона (став 2).

Оспореном одредбом члана 231. став 1. Закона прописан је изузетак у погледу одређивања висине пензије, како је то предвиђено одредбом члана 79. Закона, а који се односи на осигуранике из чл. 42. и 43. Закона. Тиме се даје могућност овим осигураницима, ако је то за њих повољније, да им се висина пензије одреди како је то предвиђено овом законском одредбом и, истовремено, до 31. децембра 2009. године, продужава се примена ранијих прописа у делу који се односи на одређивање висине пензије за одређене категорије осигураника, тј. пружа се могућност задржавања пензијског основа и процената који се примењују у зависности од дужине стажа осигурања. Полазећи од наведеног, оспореном одредбом члана 231. став 1. Закона не повређује се, по оцени Уставног суда, начело једнакости грађана и начело забране дискриминације из члана 21. Устава, јер једнакост не подразумева једнакост грађана у апсолутном смислу те речи, већ јемчи једнакост грађана који се налазе у истим или сличним ситуацијама, а управо се оспореном одредбом утврђени начин одређивања старосне односно инвалидске пензије односи једнако на све грађане који се налазе у истој чињеничној и правној ситуацији. Такође, оспореном одредбом се, с једне стране, не ствара неједнакост

(дискриминација) грађана с обзиром на њихова својства утврђена одредбом члана 21. став 3. Устава, а с друге стране, утврђивање изузетка у погледу одређивања висине пензије овој категорији осигураника, на начин предвиђен оспореном одредбом Закона, не заснива се, по оцени Уставног суда, на неком недозвољеном разлогу, нити такво уређивање има за циљ или последицу угрожавање или онемогућавање остваривања Уставом зајемчених људских права и слобода било које категорије грађана, што значи да оспорена одредба нема дискриминаторни карактер.

Уставни суд је, оцењујући уставност одредаба члана 231. Закона о пензијском и инвалидском осигурању у основном тексту, који садржи суштински исто решење као и оспорена одредба Закона, у односу на Устав од 1990. године, на истоветан начин одлучио у Решењу број IУ-439/2003 од 17. марта 2005. године, када је утврдио да оспорене одредбе Закона нису у несагласности са Уставом.

Када је у питању оцена уставности оспорене одредбе члана 244. став 5. Закона, Уставни суд указује да је Законом о пензијском и инвалидском осигурању прописано, поред осталог, и да осигураник и корисник пензије има право на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица, до доношења одговарајућих прописа (члан 244. став 1), као и да се право на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица остварује под условима утврђеним прописима који су важили до дана почетка примене овог закона (члан 244. став 2). Законом о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 52/96, 46/98, 29/01 и 80/02), који је важио до дана почетка примене Закона чија је одредба оспорена, било је утврђено: да право на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица, ако је због природе и тежине стања повреде или болести неопходна помоћ и нега за обављање радњи ради задовољавања основних животних потреба, има осигураник, корисник пензије и инвалид рада с преосталом радном способношћу (члан 36); да се новчана накнада за помоћ и негу, за корисника који је смештен у установу социјалне заштите за смештај старих лица, исплаћује тој установи (члан 40. став 2).

Сагласно наведеним одредбама члана 244. ст. 1. и 2. Закона, чији је став 5. оспорен, као и одредбама члана 36, а нарочито члана 40. став 2. Закона о пензијском и инвалидском осигурању из 1996. године, које се, када је у питању право на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица и даље примењују, оспореном одредбом Закона кориснику који је смештен у установу социјалне заштите за смештај старих лица обуставља се исплата новчане накнаде за помоћ и негу другог лица. У поступку оцене уставности оспорене одредбе Закона Уставни суд је имао у виду и садржину одредбе члана 40. став 2. Закона о пензијском и инвалидском осигурању из 1996. године. Према одредби члана 40. став 2. Закона из 1996. године, новчана накнада за помоћ и негу исплаћује се установи социјалне заштите за смештај старих лица, уколико је корисник ове накнаде смештен у ту установу, чиме је, по оцени Уставног суда, оспорена законска одредба логична последица уређивања питања која се односе на право на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица. Смисао одредаба како раније, тако и сада важећег Закона којим се уређују услови под којима

се остварује право на ову врсту накнаде је обезбеђење наменског коришћења средстава опредељених за ову сврху. Сагласно томе, став Уставног суда је да се наменско коришћење средстава остварује тако што се исплата новчане накнаде за помоћ и негу другог лица врши директно кориснику, када помоћ и негу другог лица обезбеђује сам корисник, а када му је помоћ и нега обезбеђена институционално, преко одговарајуће установе социјалне заштите, што значи да средства намењена за туђу помоћ и негу треба да буду редовно усмеравана установи која кориснику накнаде пружа негу и помоћ, а чије услуге је он иначе обавезан да плати. Стога је Уставни суд полазећи од суштине овог права и циља који се његовим успостављањем постиже, оценио да претходно утврђено право на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица, у случају утврђеном оспореном одредбом Закона, постоји и даље, односно не престаје обуставом исплате новчане накнаде кориснику права, већ може бити речи само о промени начина исплате. Наиме, како је смисао овог права у томе да се лицима-осигураницима, односно корисницима пензије који због природе и тежине стања повреде или болести не могу сами задовољавати своје основне животне потребе, обезбеди помоћ и нега другог лица и како се помоћ и нега може обезбедити или исплатом одговарајуће новчане накнаде кориснику, са циљем да он том накнадом сам обезбеди помоћ и негу другог лица, или уплатом истог износа установи социјалне заштите у коју је корисник смештен, а преко које је обезбеђена потребна помоћ и нега другог лица, у оба случаја кориснику је обезбеђена помоћ и нега другог лица, што и јесте једина сврха права на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица. При томе, питање начина примене оспорене одредбе Закона није од значаја за оцену њене сагласности са Уставом и не може бити предмет уставноправне оцене.

Сагласно изложеном, оспорена одредба Закона, по оцени Суда, није несагласна са Уставом. Наиме, оспореном одредбом Закона не повређује се начело једнакости грађана из члана 21. Устава, јер се тај принцип односи на једнакост у правима, а не и једнакост у условима и начину остваривања појединог права, као и стога што се остваривање права утврђеног оспореном одредбом односи једнако на све грађане који се налазе у истој или сличној ситуацији прописаној оспореном одредбом. Такође, овом одредбом се не повређује ни начело забране дискриминације из исте одредбе Устава, јер се њоме не ствара неједнакост грађана с обзиром на њихова својства утврђена том одредбом Устава. Надаље, утврђивање услова за обуставу исплате новчане накнаде за помоћ и негу, на начин предвиђен оспореном одредбом Закона, не заснива се, по оцени Суда, на неком недозвољеном разлогу, нити такво уређивање има за циљ или последицу угрожавање или онемогућавање остваривања Уставом зајемчених људских права и слобода ове категорије грађана, те стога, оспорена одредба и из ових разлога нема дискриминаторни карактер. Из истих разлога оспорена одредба није несагласна ни са одредбама члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. Протокола број 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и слобода.

Такође, оспореном одредбом Закона не ускраћује се, нити ограничава право на социјалну заштиту зајемчено одредбом члана 69. став 1. Устава,

имајући у виду да наведена уставна норма не садржи утврђење конкретних права, већ изражава начелно опредељење уставотворца у погледу старања државе о заштити оних категорија којима је неопходна друштвена помоћ. Надаље, полазећи од тога да се, сагласно одредбама члана 69. став 2. и члана 70. став 1. Устава, социјално обезбеђење и осигурање, као и пензијско осигурање, уређују законом и да су спорна питања управо уређена законом, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба није несагласна ни наведеним одредбама Устава.

Уставни суд је, оцењујући уставност одредбе члана 244. став 5. Закона о пензијском и инвалидском осигурању у односу на Устав од 1990. године, на истовестан начин одлучио у Решењу број IY-344/2004 од 26. маја 2005. године, када је утврдио да оспорене одредбе Закона нису у несагласности са Уставом.

Оспореном одредбом члана 77. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању утврђен је изузетак од правила прописаног одредбом члана 20. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, према коме се старосна граница из става 1. истог члана може снижавати највише до 53 године живота, тако да се, према оспореној одредби, старосна граница за осигуранике из члана 42. Закона о пензијском и инвалидском осигурању може снижавати највише до 50 година живота закључно са 31. децембром 2009. године. Оспорена одредба Закона има карактер прелазне одредбе којом се изузетно, и то до 31. децембра 2009. године, на извештан начин суспендује, у односу на осигуранике из члана 42. Закона, примена одредбе члана 20. став 2. Закона, а тим осигураницима снижавањем старосне границе за стицање права на старосну пензију даје одређена погодност у односу на постојеће решење. Полазећи од тога да је оспореном одредбом Закона омогућено снижавање старосне границе за стицање права на старосну пензију свим осигураницима наведеним у одредби члана 42. Закона, тиме није, по оцени Суда, повређено начело једнакости и начело забране дискриминације из члана 21. Устава, јер се снижавање старосне границе утврђено оспореном одредбом односи једнако на све грађане који се налазе у истој правној ситуацији и не ствара се неједнакост грађана с обзиром на њихова својства утврђена наведеном одредбом Устава. Такође, и ова оспорена законска одредба нема дискриминаторни карактер и стога што се уређивање услова престанка својства осигураника овој категорији осигураника не заснива на неком недозвољеном разлогу, нити има за циљ или последицу угрожавања или онемогућавање остваривања Уставом зајемчених људских права и слобода ове категорије грађана.

Полазећи од свега наведеног, Суд није нашао основа за покретање поступка поводом поднетих иницијатива, те исте није прихватио, одлучујући као у тач. 1. и 2. изреке.

На основу изложеног и одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Закон о полицији
(„Службени гласник РС“, број 101/05)
– члан 110. став 1. тачка 3) и став 3, члан 111, члан 147.
став 3. и члан 168.

Оспорене одредбе Закона којима су прописани посебни услови за обављање послова полицијских службеника на одређеним дужностима, провера испуњености услова у погледу тзв. безбедносних сметњи и са тим у вези престанка радног односа, као и правна заштита за случај престанка радног односа, донете су сагласно уставним овлашћењима законодавца и њима се не повређују уставна начела забране дискриминације и заштите података о личности, Уставом зајемчено право на претпоставку невиности, нити гаранције садржане у потврђеним међународним уговорима.

Није несагласно са Уставом да се законом утврди право на увећање плате по основу специфичних и посебних услова рада једне категорије запослених у државним органима, као и начин утврђивања висине увећања зарада по тим основама, о чему се Уставни суд већ изјаснио у Решењу број IY-16/2006 од 21. септембра 2006. године.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 110. став 1. тачка 3) и став 3. и чл. 111. и 168. Закона о полицији („Службени гласник РС“, број 101/05).
2. Одбацује се захтев за оцењивање уставности одредбе члана 147. став 3. Закона из тачке 1.
3. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу одредаба Закона из тач. 1. и 2.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднето је више иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 110. став 1. тачка 3) и став 3, члана 111, члана 147. став 3. и члана 168. Закона о полицији („Службени гласник РС“, број 101/05). Одредба члана 110. став 1. тачка 3) Закона, којом је прописано да лице које се прима у радни однос у Министарство, поред осталих услова за пријем у радни однос у државном органу, мора да испуњава и посебне услове и то да буде млађе од 27 година, ако се прима на радно место са средњом стручном спремом, односно да буде млађе од 30 година, ако се са мање од 5 година радног стажа прима на радно место са вишом или високом стручном спремом, по мишљењу подносиоца иницијативе супротна је

одредбама чл. 21. и 60. Устава Републике Србије о забрани дискриминације по било ком основу и о праву на рад и представља кршење Уставом зајемчених права грађана. Одредба члана 110. став 3. Закона, којом је прописано да се у радни однос за обављање послова у Министарству не може примати лице које је осуђивано због кривичног дела за које се гони по службеној дужности, или против кога се води кривични поступак за такво кривично дело, или које је осуђивано на безусловну казну затвора у трајању дужем од три месеца, или коме је служба у државном органу или правном лицу са јавним овлашћењима престала због тешке повреде службене дужности правоснажном одлуком надлежног органа, оспорава се са становишта одредбе члана 34. Устава, према којој нико не може бити оглашен кривим за дело за које пре него што је учињено, законом или другим прописом заснованим на закону није било предвиђено као кажњиво, нити му се може изрећи казна која за то дело није била предвиђена. Оспоравајући одредбу члана 147. Закона, којом су утврђени увећани коефицијенти за обрачун плата запослених у Министарству због посебних услова рада, опасности за живот и здравље, одговорности, тежине и природе послова, рада на дан празника, ноћног рада, рада у сменама, прековременог рада, дежурства, приправности и других видова нередовности у раду, иницијатори су навели да се оспореном одредбом крше одредбе члана 21. и члана 60. став 4. Устава, којима је прописана једнака заштита грађана без дискриминације и правична накнада за рад, ограничено радно време и дневни и недељни одмор. Осим тога, иницијатори наводе да је оспореном одредбом Закона суспендована примена Закона о раду који запосленима гарантује право на увећану зараду у случајевима прописаним тим законом. Као разлог оспоравања члана 168. Закона, којим је прописано да полицијском службенику радни однос престаје ако током његовог рада настану безбедносне сметње због којих са њим радни однос не би ни био заснован да су постојале у време заснивања, наводи се да се на овај начин вређају уставни принципи из одредаба чл. 21. и 34. Устава, члан 6. став 2. Европске конвенције за заштиту људских права и слобода и члан 1. Протокола број 12 уз Европску конвенцију. Надаље, оспорена одредба Закона, по мишљењу иницијатора, супротна је и одредбама чл. 4. и 7. Конвенције Међународне организације рада број 158. о престанку радног односа на иницијативу послодавца, према којима радни однос радника неће престати ако за такав престанак не постоји ваљан разлог везан за способност или понашање радника или оперативне потребе предузећа, установе или службе и пре него што му се омогући да се одбрани од изнетих навода, осим ако се с разлогом не може очекивати од послодавца да му пружи ту могућност. Одредба члана 168. Закона оспорава се и са становишта члана 42. Устава којим је зајемчена заштита података о личности. Предложено је, такође, да Уставни суд обустави од извршења сва решења о престанку радног односа донета на основу оспорених одредаба Закона.

Уставни суд је на седници одржаној 2. априла 2009. године, на основу члана 33. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07)

и члана 82. став 1. тачка 10) Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), донео Закључак да се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности наведених одредаба Закона доставе Народној скупштини на мишљење, са роком од 30 дана за достављање мишљења Уставном суду.

У мишљењу које је Уставном суду достављено 3. марта 2010. године, наводи се, поред осталог, да су полицијски службеници овлашћена службена лица која раде на специфичним пословима који захтевају посебне услове за њихово обављање, а који су предвиђени Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова. Посебни услови за поједина радна места, међу којима је и услов у погледу година живота, предвиђени су ради ефикаснијег обављања полицијских послова, као и заштите полицијских службеника, јер не остављају могућност да се на одређеним пословима запошљавају лица која не могу да одговоре њиховим захтевима. У достављеном мишљењу се износе и аргументи којима се оспорава основаност осталих навода у иницијативама, па, имајући у виду све наведено, Законодавни одбор Народне скупштине сматра да су оспорене одредбе Закона сагласне са Уставом и предлаже да Уставни суд не прихвати поднете иницијативе.

Оспореним одредбама Закона о полицији („Службени гласник РС“, број 101/05) прописано је: да лице које се прима у радни однос у министарству, поред осталих услова за пријем у радни однос у државном органу, мора да испуњава и посебне услове и то да буде млађе од 27 година ако се прима на радно место са средњом стручном спремом, односно да буде млађе од 30 година ако се са мање од 5 година радног стажа прима на радно место са вишом или високом стручном спремом (члан 110. став 1. тачка 3)); да се у радни однос за обављање послова у министарству не може примити лице које је осуђивано због кривичног дела које се гони по службеној дужности или против кога се води кривични поступак за такво кривично дело или које је осуђивано на безусловну казну затвора у трајању дужем од три месеца или коме је служба у државном органу или правном лицу са јавним овлашћењима престала због теже повреде службене дужности правоснажном одлуком надлежног органа (члан 110. став 3); да полиција може о лицу које жели да заснује радни однос у министарству ради извршавања задатака у полицији да прикупља податке уз писмену сагласност тог лица, као и податке на основу којих утврђује безбедносне сметње за извршење задатака у полицији и да безбедносна провера из става 1. овог члана обухвата проверу података утврђених прописима о условима за добијање оружаног листа, као и података које кандидат за заснивање радног односа даје у поступку заснивања радног односа (члан 111); да се због посебних услова рада, опасности за живот и здравље, одговорности, тежине и природе послова, рада на дан празника који је нерадан дан, ноћног рада, рада у сменама, прековременог рада, дежурстава, приправности и других видова нередовности у раду, запосленима у министарству могу утврдити коефицијенти за обрачун плате који су од 30 до 50 одсто номинално већи

од коефицијената за друге државне службенике, а у висини масе средстава потребних за исплату додатних коефицијената (члан 147. став 1), да се уз сагласност Владе, за поједине категорије запослених могу утврдити коефицијенти који су у смислу става 1. овог члана већи и за више од 50 одсто (члан 147. став 2) и да се на права и обавезе проистекле из напред наведених посебних услова рада не примењују одредбе општих радноправних прописа о увећаној заради (члан 147. став 3); да полицијском службенику, односно другом запосленом радни однос престаје и ако током његовог рада у министарству настану безбедносне сметње из члана 111. овог закона због којих са њим радни однос не би ни био заснован да су у време заснивања постојале, да у случају безбедносних сметњи из става 1. овог члана, решење о престанку радног односа полицијског службеника, односно другог запосленог доноси министар, на образложени предлог директора полиције, односно функционера у чијој надлежности је обављање одређених послова и задатака, а уз предлог се прилаже и безбедносна провера из члана 111. став 2. овог закона, као саставни део предлога и да жалба против решења из става 2. овог члана није допуштена, али се може покренути управни спор (члан 168).

Одредбама Устава Републике Србије у односу на које иницијатори траже оцену уставности оспорених одредаба закона утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту без дискриминације, као и 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. до 3); да се свако сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правоснажном одлуком суда (члан 34. став 3); да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36. став 2); да је зајемчена заштита података о личности, као и да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређује законом (члан 42. ст. 1. и 2); да се јемчи право на рад, у складу са законом, да су свима под једнаким условима доступна сва радна места и да свако има право, поред осталог, на правну заштиту за случај престанка радног односа (члан 60. ст. 1. и 4); да Република Србије уређује и обезбеђује безбедност грађана Републике Србије и систем у области радних односа (члан 97. тач. 4) и 8)); да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези и на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита (члан 198. став 2).

Одредбом члана 6. став 2. Европске Конвенције за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03 и 5/05) гарантовано је да ће се свако ко је оптужен за кривично дело сматрати невиним све док се не докаже његова кривица на основу закона.

Одредбом члана 1. Протокола број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода предвиђено је да ће се свако право које закон предвиђа остварити без дискриминације по било ком основу као нпр. полу, раси, боји коже, језику, вероисповести, политичком и другом уверењу, националном или друштвеном пореклу, повезаности са националном мањином, имовини, рођењу или другом статусу и да јавне власти неће ни према коме вршити дискриминацију по основама као што су они поменути у ставу 1.

Одредбом члана 4. Конвенције Међународне организације рада број 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 4/84, 7/91) предвиђено је да раднику радни однос неће престати ако за такав престанак не постоји ваљан разлог везан за способност или понашање радника или за оперативне потребе предузећа, установе или службе. Према члану 7. Конвенције радни однос радника неће престати због разлога везаних за понашање радника или његов рад пре него што му се омогући да се брани од изнетих навода, осим ако се с разлогом не може очекивати да му се пружи та могућност.

Приликом оцене уставности оспорене одредбе члана 110. став 1. тачка 3) Закона којом је прописано да лице које се прима у радни однос у министарство, поред општих услова за пријем у радни однос у државном органу мора да испуњава и посебне услове у погледу година живота, Уставни суд је пошао од чињенице да је оспорена одредба Закона условљена специфичношћу послова који се обављају у полицији, а који захтевају по својој природи повећан степен психофизичких способности, који је, пак, примерен особама млађе животне доба. По оцени Уставног суда, оспореном одредбом Закона не нарушава се уставни принцип забране дискриминације из члана 21. Устава и зајемчено право на рад и доступност свих радних места под једнаким условима из члана 60. Устава. Ово из разлога што се, према члану 60. став 1. Устава, право на рад јемчи у складу са законом, што значи да је законодавац овлашћен да уређујући начин и остваривање права на рад, пропише и услове који се захтевају за обављање одређених послова, па тиме и за заснивање радног односа. Како су услови за пријем у радни однос прилагођени специфичним потребама односног министарства у обављају послова на заштити људи и имовине и како су наведени послови доступни свима који испуњавају прописане услове, то је оцена Уставног суда да оспорена одредба закона не ствара дискриминацију међу грађанима, нити им ограничава доступност радних места.

У погледу оспорене одредбе члана 110. став 3. Закона којом је прописано да се у радни однос за обављање послова у Министарству унутрашњих послова не може примити лице које је осуђивано због кривичног дела које се гони по службеној дужности, лице против кога се води кривични поступак за такво дело, лице које је осуђивано на безусловну казну затвора у трајању дужем од три месеца, нити лице коме је служба у државном органу или правном лицу са јавним овлашћењима престала због теже повреде службене дужности, Уставни суд истиче да се оспорена одредба не може

довести у уставноправну везу са Уставом утврђеном садржином права на правну сигурност у казненом праву из члана 34. став 1. Устава, на које се у иницијативама указује. Ово стога што наведена уставна одредба гарантује да се нико не може огласити кривим за дело које, пре него што је учињено, законом или другим прописом заснованим на закону није било предвиђено као кажњиво, нити му се може изрећи казна која за то дело није била предвиђена, док се оспореном одредбом Закона уређује у којим случајевима правоснажно осуђено лице или лице за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело не може засновати радни однос у полицији. Према оцени Уставног суда, оспорена одредба Закона није несагласна ни праву на претпоставку невиности, гарантованом не само Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, како то истичу иницијатори, већ и одредбом члана 34. став 3. Устава, јер, с једне стране, немогућност заснивања радног односа пре свега везује за постојање правоснажне одлуке суда или другог надлежног органа којом је утврђена одговорност одређеног лица, а с друге стране, прописивање да је кривични поступак који се води против неког лица, дакле случај када постоји основана сумња да је то лице извршило кривично дело које се гони по службеној дужности, не представља кршење претпоставке невиности, већ легитиман разлог да такво лице не може, док кривични поступак траје, засновати радни однос у државном органу који у обављању послова заштите безбедности људи и имовине, управо треба да ради на пословима откривања или на пословима у вези са откривањем учинилаца кривичног дела и пружања других видова заштите грађана и имовине.

Оспореним одредбама чл. 111. и 168. Закона утврђен је начин провере кандидата у поступку заснивања радног односа, као и могућност да полицијском службенику престане радни однос уколико у току трајања радног односа настану тзв. безбедносне сметње због којих са њим радни однос не би ни био заснован да су постојале у време заснивања радног односа. Одредба члана 111. Закона односи се на две врсте података од којих зависи који ће кандидат бити примљен у радни однос у Министарству. Једна врста података се прикупља о кандидату уз његову сагласност, а друга врста су подаци оперативног карактера на основу којих полиција непосредним увидом утврђује постојање евентуалних безбедносних сметњи за његов рад. Смисао решења из члана 168. Закона је у томе да се обезбеди да услови у погледу безбедносних сметњи за рад у Министарству важе како приликом заснивања радног односа, тако и у току трајања радног односа, чиме се врши стална провера запослених у погледу подобности за обављање најсложенијих послова у Министарству. Одредбом става 2. овог члана Закона прописан је поступак доношења решења о престанку радног односа. Решење доноси министар на образложени предлог директора полиције, односно помоћника министра који руководи сектором и уз предлог се прилаже и безбедносна провера као саставни део предлога. Из оспорених одредаба Закона следи да су послови који се обављају у Министарству унутрашњих послова по својој природи специфични, као и да те послове обављају службена лица

и запослени на одређеним дужностима са посебним радноправним статусом, па је сагласно томе, приликом пријема у радни однос предвиђено прикупљање података на основу којих се утврђује подобност одређених лица за извршавање најсложенијих задатака у полицији, као и могућност престанка радног односа ако у току његовог трајања наступе одређене околности које могу утицати на ефикасно обављање ових послова.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је оценио да су оспорене одредбе Закона донете сагласно уставним овлашћењима законодавца из члана 97. тач. 4) и 8) Устава да уреди рад Министарства унутрашњих послова као републичког органа, те да у оквиру наведених уставних овлашћења пропише посебне услове за пријем у радни однос одређеног лица и могућност престанка радног односа полицијском службенику из разлога који су предвиђени оспореном одредбом Закона.

У погледу навода подносиоца иницијативе да се оспореном одредбом Закона нарушава уставни принцип заштите података о личности из члана 42. Устава, Уставни суд је оценио да су ови наводи неосновани из разлога што је одредбом члана 42. став 2. Устава утврђено да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују законом. Полазећи од наведеног уставног овлашћења, законодавац је у одредби члана 111. став 1. Закона прописао начин прикупљања података о кандидатима који се примају у радни однос, и то како оне који се прикупљају уз сагласност кандидата, тако и податке оперативног карактера на основу којих полиција врши непосредан увид и утврђује евентуално постојање сметњи за рад одређеног лица у полицији.

Оцењујући посебно одредбу члана 168. став 3. Закона којом је прописано да жалба против решења о престанку радног односа полицијског службеника због постојања безбедносних сметњи није допуштена, али се може покренути управни спор, Уставни суд је утврдио да је оспорена одредба сагласна са одредбом 198. став 2. Устава према којој законитост појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Приликом оцене уставности оспорене одредбе Закона, Уставни суд је имао у виду и чињеницу да запослени у Министарству унутрашњих послова имају статус државних службеника, јер се према одредби члана 169. Закона о полицији на њихов положај, дужности, права и одговорности примењују прописи о радним односима у државним органима, ако овим законом и прописима донетим на основу овог закона није другачије одређено. Одредбом члана 143. став 2. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 81/05, 83/05, 64/07, 67/07 и 116/08) прописано је да се против одлуке жалбене комисије која у складу са овим законом одлучује о жалбама државних службеника на решења којима се у управном поступку одлучује о њиховим правима и дужностима, може покренути управни спор. Како је оспореном одредбом Закона прописано да против решења о престанку радног односа полицијског службеника није дозвољена жалба, али да се може покренути

управни спор, Уставни суд је нашао да је оспорена одредба сагласна уставном јемству права на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о праву, обавези или на законом заснованом интересу, из члана 36. Устава, имајући у виду да је на овај начин обезбеђена одговарајућа судска заштита полицијских службеника. Уставни суд је такође оценио да је оспорено решење сагласно и уставном принципу једнаке заштите без дискриминације из члана 21. Устава, јер се полицијски службеници, као једна категорија државних службеника, доводе у једнак положај са осталим државним службеницима када се нађу у истој правној ситуацији предвиђеној оспореном одредбом Закона. На овај начин се такође не доводе у питање ни гаранције из члана 1. Протокола број 12 Европске конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, према коме ће се свако право које закон предвиђа остварити без дискриминације по било ком основу, као и гаранције из одредаба чл. 4. и 7. Конвенције Међународне организације рада број 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца према којој раднику неће престати радни однос ако за такав престанак не постоји ваљан разлог везан за способност или понашање радника или за оперативне потребе службе.

У погледу навода иницијативе којима се наведене одредбе Закона оспоравају у односу на Закон о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05), Закон о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09) и Закон о државним службеницима, истиче се да према одредбама члана 167. Устава, Уставни суд није надлежан да одлучује о међусобној сагласности закона као општих аката исте правне снаге. Такође, Уставни суд, сагласно својој уставној надлежности из члана 167. Устава, није надлежан да оцењује међусобну сагласност појединих одредаба оспореног закона коју апострофирају подносиоци иницијатива.

Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је нашао да нема основа за покретање поступка поводом поднетих иницијатива, па исте, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), није прихватио, те је одлучио као у тачки 1. изреке.

О уставности одредбе члана 147. став 3. Закона којом је прописана могућност увећања коефицијента за обрачун плата запослених у Министарству по основу посебних услова рада, прековременог рада и рада у дане празника, Уставни суд је већ одлучивао у предмету IV-16/2006 и на седници одржаној 21. септембра 2006. године донео Решење којим није прихватио иницијативу за покретање поступка за утврђивање неуставности оспорене одредбе закона. У овом решењу Суд је изразио став да није несагласно са Уставом да се законом утврди право на увећање плате по основу специфичних и посебних услова рада једне категорије запослених у државним органима, као и начин утврђивања висине увећања зарада по тим основама. Како се у конкретном случају ради о захтеву за оцењивање уставности одредбе Закона о полицији о којој је Уставни суд већ одлучивао, а из нових навода, разлога и поднетих доказа не произлази да има основа за поновно одлучивање, Уставни суд је из наведених разлога у овом делу одбацио

иницијативу, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду и одлучио као у тачки 2. изреке.

Уставни суд је, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, одбацио захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорених одредаба закона, јер је донео коначну одлуку у овој уставноправној ствари, као у тачки 3. изреке.

На основу изложеног и одредаба члана 46. тач. 3), 5) и 8) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУз-13/2008 од 15. јула 2010. године

Закон о експропријацији
(„Службени гласник РС“, бр. 53/95, 23/01 и 20/09)
– чл. 1, 5. до 9, чл. 11. и 12, члан 15. ст. 1. до 4,
чл. 16, 20, 35, 36, 42, 43а и 72а

Вршење припремних радњи ради евентуалне будуће експропријације представља скуп одређених радњи ограниченог временског трајања које се могу дозволити потенцијалним корисницима експропријације са циљем да се утврди подобност или економска оправданост експропријације непокретности, те, имајући у виду њихов карактер, ороченост, сврху ради које се предузимају, чињеницу да претходе поступку експропријације, те да субјект у чију корист су дозвољене има обавезу да сопственику непокретности обезбеди накнаду, Уставни суд је оценио да оспореном одредбом члана 7. Закона није нарушено уставно начело о обавезном утврђивању јавног интереса приликом одузимања или ограничавања права својине из члана 58. став 2. Устава.

Одређивањем облика у којем се накнада за експроприсану непокретност по правилу изражава – новчано, не задире се у уставно начело да накнада не може бити нижа од тржишне вредности, а изузетак утврђен као право на натуралну накнаду у облику другог одговарајућег пољопривредног земљишта лица коме обрадиво пољопривредно земљиште представља извор егзистенције, не искључује право тих лица да се одреде за новчани еквивалент експроприсане непокретности.

Како су законом изричито предвиђени услови за превремену предају непокретности у посед кориснику експропријације, као дозвољено одступање од правила за предају непокретности, Уставни суд је оценио да оспореним одредбама нису нарушена Уставом зајемчена права, јер је јавни интерес за одузимање или ограничавање права својине утврђен и у случају предаје непокретности пре правоснажности одлуке о накнади, односно пре закључења споразума о накнади за експроприсану непокретност, а обавеза утврђивања елемената за одређивање висине накнаде обезбеђује заштиту сопственика непокретности у смислу да

накнада не може бити нижа од тржишне вредности експроприсане непокретности.

Оцена прецизности правне норме и њене примене у пракси, целисходности одређених законских решења и међусобне сагласности закона не спада у надлежност Уставног суда, сагласно одредбама члана 167. Устава. Такође, употреба различитих термина у закону у односу на Устав не представља разлог за оспоравање уставности закона, посебно имајући у виду да је у конкретном случају предмет експропријације дефинисан и да се неспорно ради о ограничењу права својине само на непокретности, што је у сагласности са чланом 58. став 2. Устава.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихватају се иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба чл. 7, 9. и 11, члана 15. ст. 1. и 2. и чл. 16. и 35. Закона о експропријацији („Службени гласник РС“, бр. 53/95, 23/01 и 20/09).

2. Одбацују се захтеви за оцену уставности одредаба чл. 1, 5, 6, 8. и 12, члана 15. ст. 3. и 4. и чл. 20, 36, 42. 43а и 72а Закона из тачке 1.

3. Одбацују се захтеви за обуставу извршења појединачног акта или радње предузете на основу Закона из тачке 1.

Образложење

Уставном суду поднето је више иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 1, чл. 5. до 9, чл. 11, 12, 15, 16, 20, 35, 36, 42, 43а и 72а Закона о експропријацији („Службени гласник РС“, бр. 53/95, 23/01 и 20/09) и две иницијативе за оцену уставности одредаба члана 15. Закона о изменама и допунама Закона о експропријацији („Службени гласник РС“, број 20/09).

Подносилац прве иницијативе сматра да оспореном одредбом члана 1. Закона није извршено термилошко усклађивање и прецизирање предмета овог закона, сагласно одредби члана 58. став 2. Устава, као и да ова оспорена одредба није у сагласности са одредбом члана 18. став 1. Устава, с обзиром на то да се људска и мањинска права зајемчена Уставом, у које спада и право из члана 58. став 2. Устава, непосредно примењују, па се стога и уставне одредбе којима су та права гарантована непосредно примењују, без њиховог „уношења“ у закон, јер се законом може само прописивати начин остваривања права зајемчених Уставом. Поводом оспорених одредаба члана 5. Закона, иницијатор наводи да ове одредбе нису у сагласности са одредбама члана 21. ст. 1. до 3. и члана 36. Устава, јер на основу оспорене одредбе става 1. овог члана Закона корисници експропријације као инвеститори

могу да остварују право службености само на основу овог закона, чиме су стављени у неједнак положај у односу на друга правна и физичка лица која право службености могу да остварују по закону којим се уређују својинскоправни односи, а где није потребно утврђивање јавног интереса, где се поступак не завршава у другом степену и где се о накнади за установљено право службености одлучује уз учешће вештака, а не одређује се од стране државног органа, што, по наводима иницијатора, представља сукоб интереса, имајући у виду ко су претежни корисници експропријације по одредбама оспореног закона. У вези са оспореном одредбом става 2. истог члана Закона иницијатор сматра да за установљење закупа предвиђеног овом законском одредбом нема основа у одредбама члана 58. Устава. Подносилац иницијативе даље наводи да су одредбе члана 6. Закона сувишне и непотребне и да се на ове одредбе односе исте примедбе које је изнео поводом установљавања службености, прописаних одредбом става 1. члан 5. Закона. Што се тиче одредбе члана 7. Закона, иницијатор наводи да није у сагласности са чланом 58. став 2. Устава, јер је „потпуно отворена“, без било каквог ограничења и дефинисања шта се сматра „припремним радњама у сврху експропријације“. Оспоравајући одредбе члана 8. Закона иницијатор наводи да експропријација у корист субјеката који су наведени у ставу 1. овог члана може довести до „фактичког одузимања права својине једног лица у корист, једним делом, другог приватног лица“, јер је наведеном одредбом Закона проширен круг субјеката за чије потребе се може вршити експропријација на привредна друштва која су основана од стране јавних предузећа и привредна друштва са већинским државним капиталом основана од стране Републике, аутономне покрајине, града или општине, што је у супротности са одредбама чл. 58. и 20. Устава. Иницијатор, такође, оспорава право да се експропријацијом може установити право службености у корист грађанина, како је предвиђено ставом 2. оспореног члана 8. Закона, с обзиром на то да, по наводима иницијатора, грађанин не може бити субјект експропријације, односно корисник експропријације, јер у том случају она није успостављена у јавном, већ у приватном интересу. Исте разлоге иницијатор наводи и при оспоравању одредаба члана 72а Закона. Приликом оспоравања члана 9. Закона, иницијатор наводи да се непримерено у овој одредби Закона, као и кроз цео текст Закона користити реч страног порекла: „експропријација“, па је стога треба заменити изразом из одредбе члана 58. став 2. Устава „одузимање права својине“. Оспоравајући одредбу члана 11. Закона, иницијатор наводи да прописивање да се накнада за експроприсану непокретност одређује у новцу није у сагласности са одредбом члана 58. став 2. Устава, јер је овом одредбом Устава утврђено само да накнада не може бити нижа од тржишне, што значи да може бити виша. Поводом оспорених одредаба члана 12. Закона иницијатор не наводи разлоге уставноправне природе за њихово оспоравање, већ тражи одговор на питање „да ли власнику грађевинског објекта који је експроприсан, а који није ранији сопственик земљишта, престаје право коришћења тог земљишта, иако је за исто платио накнаду ради изградње објекта?“. Поред тога, у допуни иницијативе

наведено је да одредбе члана 12. Закона нису усаглашене са одредбама новог Закона о планирању и изградњи, с обзиром на то да је тим законом укинута право коришћења грађевинског земљишта и уведено право својине, што оспорене одредбе Закона чини неприменљивим. Иницијатор даље наводи да одредбе члана 15. Закона, којима се прописују различита правила за одређивање накнаде за обрадиво пољопривредно земљиште у зависности од тога да ли одузето земљиште представља или не представља услов егзистенције власника пољопривредног земљишта, или у зависности од намене због које се обрадиво пољопривредно земљиште експроприше, нису у сагласности са одредбама члана 21. Устава којима је утврђена забрана дискриминације. Поводом одредаба члана 16. Закона иницијатор истиче да обавеза корисника експропријације да ранијем власнику стамбене зграде или стана, односно пословне просторије да у својину, односно сусвојину други стамбени или пословни објекат под одређеним условима, а не и земљиште, представља повреду члана 58. Устава, јер накнада може бити остварена давањем објекта и давањем земљишта, при чему државни орган мора водити рачуна о постојању начина да се сврха ограничења (у конкретном случају давање накнаде за одузету имовину због експропријације) постигне мањим ограничењем права, сагласно одредби члана 20. Устава. Иницијатор такође сматра да одредбе члана 16. Закона нису у сагласности са одредбама члана 21. Устава, јер, по његовом мишљењу, прављењем разлике између ранијих власника приликом одређивања рока за обезбеђивање друге непокретности која представља накнаду за експропријацију, у зависности од тога да ли ранији власник користи или не користи експроприсани објекат, као и у зависности од сврхе за које се експропријација врши, настаје дискриминација између ранијих власника експроприсаних непокретности. У вези одредаба члана 20. оспореног закона иницијатор, поред тога што се у већем делу иницијативе бави тумачењем оспорених одредаба и даје предлоге за другачије уређивање питања на које се оспорене одредбе односе, сматра да се њима крше одредбе члана 199. став 1. Устава, јер грађанин има право да учествује у поступку када се решава о његовим правима и обавезама, а што претпоставља и његово изјашњење-саслушање ради заштите његових права и интереса. Иницијатор сматра да се овим оспореним одредбама Закона крши и одредба члана 36. став 2. Устава, којом је Уставом зајемчено право на правно средство. По мишљењу подносиоца иницијативе, рокови утврђени одредбама ст. 4, 5. и 6. члана 36. Закона након чијег истека ранији сопственик не може поднети захтев за поништај или измену правноснажног решења, нису у сагласности са Уставом, јер предвиђена законска решења представљају „подржављење приватне својине без основа у Уставу“, чиме се уводи национализација која Уставом није дозвољена. Поводом оспорених одредаба члана 42. Закона иницијатор наводи да се приликом одређивања накнаде за експроприсано пољопривредно или грађевинско земљиште, власници тих непокретности доводе у неравноправан положај како у односу на кориснике експропријације, тако и у односу на власнике других облика непокретности, јер се процена вредности експроприсаног

земљишта врши од стране надлежног државног органа, што није случај код других облика непокретности чија процена се врши од стране вештака. На крају, иницијатор наводи да упућивање на поједине чланове неког другог закона, како је то предвиђено одредбама тач. 1) и 2) става 1. члана 43а Закона, није у складу са Уставом, имајући у виду да измене одредаба тих закона аутоматски повлаче и измене оспореног закона. Иницијатор такође тражи да Уставни суд, до доношења коначне одлуке, обустави извршење свих појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона о експропријацији.

У другој иницијативи наводи се да су одредбе члана 35. Закона о експропријацији у супротности са чланом 58. Устава, јер право на имовину зајемчено овим чланом Устава не даје овлашћење министарству надлежном за послове финансија да доноси одлуке којима дозвољава предају у posed непокретности пре правоснажности одлуке о накнади или пре закључења споразума о накнади. Иницијатор у допуни иницијативе тражи да Уставни суд хитно донесе решење о обустави примене ове одредбе.

Подносилац треће иницијативе сматра да одредбе члана 42. Закона о експропријацији нису у сагласности са одредбом члана 36. Устава, којом је утврђено да свако има право на правно средство пред судовима и другим државним органима. Наиме, сматрајући да је у смислу одредбе члана 42. став 2. Закона тржишна цена земљишта већ утврђена у управном поступку од стране органа надлежног за утврђивање пореза на пренос апсолутних права на непокретностима, иницијатор закључује да је ранијем власнику непокретности ускраћено право на судску заштиту и коришћење правних средстава пред надлежним судом. У оваквим ситуацијама, по мишљењу иницијатора, беспредметно је вођење судског поступка за утврђивање тржишне цене непокретности, јер је тржишна цена земљишта већ унапред утврђена. Из истих разлога иницијатор сматра да је оспорена одредба члана 42. став 2. Закона у супротности и са одредбом члана 136. став 2. Закона о ванпарничном поступку.

Подносиоци преостале две иницијативе оспоравају одредбе члана 15. Закона о изменама и допунама Закона о експропријацији („Службени гласник РС“, број 20/09), тј. члана 42. основног текста Закона. По наводима ових иницијатива, оспорена одредба Закона је, према становишту једног од иницијатора, у супротности са чланом 58. Устава, јер држава најпре одузима грађанима земљиште, а затим, на основу ове оспорене одредбе Закона, сама одређује преко Пореске управе, у ванпарничном поступку пред судом, знатно нижу накнаду од тржишне вредности тог одузетог земљишта, док је према другом иницијатору, допуном става 2. члана 42. Закона о експропријацији повређен уставни принцип независности и самосталности суда, будући да се суду у доношењу одлука „везују руке упућивањем на арбитражност од стране управне власти“, а што је супротно и правилима поступка прописаним одговарајућим одредбама Закона о парничном поступку.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Закон о експропријацији, који је Народна скупштина донела на седници од 26. децембра 1995. године, ступио је на снагу 1. јануара 1996. године.

Народна скупштина је донела Закон о изменама и допунама Закона о експропријацији на седници од 18. марта 2009. године, а разлози за доношење овог закона, како је предлагач Закона навео у образложењу Предлога закона, односили су се на потребу да се прошире области у којима се може утврдити јавни интерес због нових облика инвестиција које су од стратешког интереса за Републику Србију, да се изврши прецизирање појединих законских решења, као и да се изврши правнотехничко и термилошко усаглашавање са позитивноправним прописима који су донети од 1996. године до дана предлагања овог закона. Усвојене измене и допуне Закона су ступиле на снагу 27. марта 2009. године.

Уставни суд је на седници одржаној 22. децембра 2009. године у предмету ИУз-81/2009 извршио оцену уставности одредаба чл. 1, 5, 6, 8. и 12, члана 15. ст. 3. и 4. и чл. 20, 36, 42. 43а и 72а Закона о експропријацији и донео Решење којим није прихватио иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба чл. 1, 5, 6. и 8, члана 15. ст. 3. и 4. и чл. 20, 36, 42. и 72а оспореног закона и којим је одбацио иницијативе за оцену уставности одредаба чл. 12. и 43а истог Закона. Имајући у виду да се у новоподнетим иницијативама наведене одредбе Закона о експропријацији суштински оспоравају из истих разлога из којих су већ биле оспораване, утврђено је да се ради о захтеву за оцењивање уставности одредаба Закона о коме је Уставни суд већ одлучивао и да из нових разлога и навода изнетих у иницијативама не произлази да има основа за поновно одлучивање. Оцењујући да се ради о пресуђеној ствари Уставни суд је у овом делу иницијативу одбацио. Из истих разлога Уставни суд је одбацио и захтев за оцену уставности одредаба члана 15. Закона о изменама и допунама Закона о експропријацији („Службени гласник РС“, број 20/09), којим је извршена измена и допуна члана 42. основног текста Закона о експропријацији.

Сагласно наведеном, Уставни суд је извршио оцену уставности осталих оспорених одредаба чл. 7, 9. и 11, члана 15. ст. 1. и 2. и чл. 16. и 35. Закона о експропријацији које нису биле предмет оцене уставности у предмету Уставног суда ИУз-81/2009.

Оспореним одредбама Закона о експропријацији прописано је: да се на одређеној непокретности може дозволити вршење припремних радњи у сврху експропријације (члан 7); да експропријацијом непокретности корисник стиче право да ту непокретност користи за сврху ради које је експропријација извршена (члан 9); да се накнада за експроприсану непокретност одређује у новцу, уколико овим законом није друкчије одређено (члан 11); да се накнада за експроприсано обрадиво земљиште лицу коме је приход од тог земљишта услов за егзистенцију, одређује на основу његовог захтева давањем у својину другог одговарајућег земљишта исте културе и класе или одговарајуће вредности у истом месту или ближој околини; да се одредба става 1. овог члана не односи на случајеве у којима се експропријација врши ради експлоатације угља, обојених метала, грађевинског материјала, нафте и природног гаса, ради изградње енергетских објеката (термоелектране, термоелектране-топлане, трафостанице, високонапонски

водови, акумулациона језера за потребе хидроелектрана), транспорта, складиштења и прераде нафте и природног гаса, као и за водоснабдевање и заштиту од поплава и изградњу објеката за заштиту од штетног дејства вода (члан 15. ст. 1. и 2); да је ранијем сопственику стамбене зграде или стана, односно пословне просторије, корисник експропријације дужан да, на његов захтев, да у својину или сусвојину другу стамбену зграду или стан, односно пословну просторију на истом месту или ближој околини, која по структури и површини одговара условима становања, односно обављања делатности, које је ранији сопственик имао пре експропријације, да је у случају кад се, у складу са овим законом, ради извођења одређених радова експроприше велики комплекс земљишта, корисник експропријације дужан да ранијем сопственику обезбеди другу непокретност у смислу става 1. овог члана на територији општине на којој се експроприсана непокретност налази, да се ранијем сопственику који користи експроприсани објекат друга непокретност, у смислу ст. 1. и 2. овог члана, обезбеђује пре рушења експроприсаног објекта, а ранијем сопственику који није корисник експроприсаног објекта друга непокретност обезбеђује се најдоцније у року од шест месеци од дана правоснажности решења о експропријацији, те да ранији сопственик и чланови његовог породичног домаћинства, чији је стамбени објекат експроприсан због експлоатације минералних сировина, имају право да им се у оквиру укупне накнаде додели једна грађевинска парцела, под условом да се због те експропријације расељава насеље или део насеља и да су у моменту доношења решења о експропријацији пребивали у том објекту (члан 16); да на захтев корисника експропријације, министарство надлежно за послове финансија може одлучити да се кориснику експропријације непокретност преда пре правоснажности одлуке о накнади за експроприсану непокретност, односно пре дана закључења споразума о накнади за експроприсану непокретност, али не пре доношења другостепеног решења поводом жалбе против решења о експропријацији, ако оцени да је то неопходно због хитности изградње одређеног објекта или извођења радова, да се неће дозволити предаја у посед кориснику експропријације пре правоснажности одлуке о накнади, односно пре закључења споразума о накнади, уколико корисник експропријације није претходно утврдио потребне елементе за одређивање висине накнаде за експроприсани објекат, у смислу члана 31. тачка 7) овог закона, да је корисник експропријације, ако му је непокретност предата пре правоснажности одлуке о накнади, односно пре закључења споразума о накнади, а предлог за експропријацију буде у даљем поступку правоснажно одбијен, дужан да сопственику врати непокретност и накнади штету и да ће се ако се непокретност експроприше ради изградње објекта за производњу, пренос или дистрибуцију електричне енергије, или за изградњу линијских инфраструктурних објеката, на захтев корисника експропријације извршити предаја те непокретности ради привођења намени на основу коначног решења о експропријацији, под условом да корисник експропријације докаже да је извршио обавезу из става 2. овог члана (члан 35).

Уставом Републике Србије утврђено је, поред осталог: да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују и да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остваривање појединачног права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. ст. 1. и 2); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права, да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати, да су при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права (члан 20); да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације и 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. до 3); да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе и да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне, да се законом се може ограничити начин коришћења имовине и да је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом (члан 58); да економско уређење у Републици Србији почива на тржишној привреди, отвореном и слободном тржишту, слободи предузетништва, самосталности привредних субјеката и равноправности приватне и других облика својине (члан 82. став 1); да сви облици својине имају једнаку правну заштиту (члан 86. став 1); да Република Србија уређује и обезбеђује својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине (члан 97. тачка 7)); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити у сагласности са Уставом (члан 194. став 3); да свако има право да користи свој језик у поступку пред судом, другим државним органом или организацијом која врши јавна овлашћења, када се решава о његовом праву или обавези (члан 199. став 1).

Из наведених одредаба Устава следи да је право на имовину једно од Уставом зајемчених права и да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду

која не може бити нижа од тржишне. Према томе, експропријација као принудна мера којом се врши одузимање непокретности или ограничава право својине на непокретностима у јавном интересу, мора бити уређена законом, јер се ради о одузимању, односно ограничавању једног од Уставом зајемчених права.

Оспореном одредбом члана 7. Закона предвиђено је као опште правило да се на одређеној непокретности може дозволити вршење припремних радњи у сврху експропријације, док је одредбама чл. 21. до 24. Закона уређено шта се сматра припремним радњама у сврху експропријације, субјект који је овлашћен за подношење предлога за дозволу вршења припремних радњи, садржина овог предлога, поступање надлежног органа приликом одлучивања о поднетом предлогу и право на накнаду сопственика непокретности на којој се припремне радње врше. Тако је наведеним одредбама Закона предвиђено да предлог за дозволу вршења припремних радњи може да поднесе лице које намерава да поднесе предлог за експропријацију, да се припремне радње могу односити само на израду студије оправданости, на подношење предлога за утврђивање јавног интереса или предлога за експропријацију и да се припремне радње односе на испитивање земљишта, премеравање или радње сличне овима. Имајући у виду да вршење припремних радњи за сврхе експропријације не представља експропријацију непокретности, било потпуну или непотпуну, како је она дефинисана Законом о експропријацији, већ само скуп одређених радњи ограниченог временског трајања које се могу дозволити потенцијалним корисницима експропријације са циљем да се утврди подобност или економска оправданост експропријације неке непокретности, то, по оцени Уставног суда, није неопходно постојање јавног интереса приликом спровођења припремних радњи у сврхе експропријације, јер ове радње претходе спровођењу поступка експропријације. Међутим, како и ове припремне радње представљају привремено ограничење права својине на непокретности, то је, ради заштите сопственика непокретности, одредбама Закона о експропријацији прописана садржина предлога за дозволу вршења припремних радњи потенцијалног корисника експропријације, којом је обухваћена сврха ради које се намерава предложити експропријација, непокретност на којој се намерава вршење припремних радњи, сопственик те непокретности, природа, обим и сврха радњи, као и време њиховог трајања. Истовремено је прописана и обавеза надлежног органа који решава о овом предлогу да приликом доношења решења води рачуна о томе да се припремне радње не врше у време неподесно за сопственика непокретности, с обзиром на културу земљишта и сврху за коју се непокретност користи, да се у решењу морају навести радње које подносилац предлога може да врши, као и рок до којег је дужан да их изврши, као и да се решењем надлежног органа не може дозволити извођење грађевинских и других сличних радова. Вршење припремних радњи у сврху експропријације увек се врши уз накнаду коју је правно лице у чију корист је дозвољено вршење припремних радњи дужно да плати сопственику непокретности. Имајући у виду карактер припремних

радњи, њихову ороченост, сврху ради којих се предузимају, чињеницу да њихово вршење претходи поступку експропријације, те да и за њихово вршење субјекат у чију корист су дозвољене има обавезу да сопственику непокретности обезбеди накнаду, Уставни суд је оценио да оспореном одредбом члана 7. Закона о експропријацији није нарушено уставно начело о обавезном утврђивању јавног интереса приликом одузимања или ограничавања права својине из члана 58. став 2. Устава. Што се тиче навода иницијатора да ова одредба Закона није довољно прецизна и да је прописана без икаквих ограничења, што може довести до различитих злоупотреба приликом њене примене, Уставни суд је оценио да је одредба члана 7. Закона разрађена у делу Закона који се односи на уређење привремених мера у сврху експропријације, којима су предвиђена ограничења како у погледу одређивања врсте припремних радњи и разлога због којих се предузимају, тако и у погледу самог поступка за добијање дозволе за њихово спровођење. Уставни суд такође констатује да оцена прецизности правне норме и њене примене у пракси не спада у надлежност Уставног суда, сагласно одредбама члана 167. Устава.

Основна примедба једног од иницијатора у вези с одредбом члана 9. Закона односи се на недоследну примену термина „одузимање или ограничење права својине“ из члана 58. став 2. Устава, како у овој, тако и у осталим одредбама Закона о експропријацији, и то стога што се употребљава страни термин „експропријација“. Поводом изнетих навода, Уставни суд је констатовао да сама употреба различитих термина у закону у односу на Устав не представља разлог за оспоравање уставности неког закона, посебно имајући у виду да је одредбом члана 1. Закона о експропријацији дефинисан предмет експропријације из кога неспорно произлази да се ради о ограничењу права својине, које се односи само на непокретности, што је у сагласности са чланом 58. став 2. Устава.

Поводом члана 11. Закона, којим је прописано опште правило да се накнада за експроприсану непокретност одређује у новцу, уколико овим законом није друкчије прописано, Уставни суд је оценио да наведеном законском одредбом нису повређена уставна начела која се односе на сврху уставних јемстава (члан 19), ограничења људских и мањинских права (члан 20), забрану дискриминације (члан 21), основна начела економског уређења (члан 82) и равноправност свих облика својине (члан 86), на која се иницијатор позива, јер се наведена уставна начела не могу довести у везу са општим правилом о одређивању накнаде за експроприсану непокретност, па самим тим не могу бити ни повређена одредбом члана 11. Закона. У погледу позивања на одредбу члана 58. став 2. Устава којом је утврђено да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне, Уставни суд је оценио да одредба члана 11. Закона није несагласна са овом уставном одредбом, јер је чланом 11. Закона одређен само облик у коме се накнада за експроприсану непокретност по правилу изражава, а то је новац, чиме се не задире у уставно начело да накнада не

може бити нижа од тржишне вредности. У вези навода иницијатора да се одређивање накнаде за експроприсану непокретност по правилу у новцу не представља најбоље законско решење и да се много бољи ефекат може остварити одређивањем накнаде у натуралном облику, тј. давањем у замену за експроприсану непокретност неке друге одговарајуће непокретности, Уставни суд је констатовао да су у Закону о експропријацији, сагласно одредби члана 11. тог закона, предвиђени случајеви у којима се накнада за експроприсану непокретност не одређује у новцу, већ у другом земљишту, али да се начелно оваква примедба иницијатора не може довести у везу са уставношћу оспорене одредбе, већ представља питање целисходности одређеног законског решења, коју Уставни суд није надлежан да оцењује, сагласно одредбама члана 167. Устава.

Једно одступање од правила да се накнада за експроприсану непокретност одређује у новцу, предвиђено је одредбом члана 15. став 1. Закона, којом је прописано да се накнада за експроприсано обрадиво пољопривредно земљиште лицу коме је приход од тог земљишта услов за егзистенцију, одређује на његов захтев, давањем у својину другог одговарајућег земљишта исте културе и класе или одговарајуће вредности у истом месту или ближој околини. Супротно претходном иницијатору, наведену одредбу Закона други иницијатор оспорава у односу на уставно начело забране дискриминације из члана 21. Устава, јер сматра да су овом одредбом Закона доведени у неравноправан положај власници обрадивог пољопривредног земљишта приликом одређивања врсте накнаде за експропријацију тог земљишта. Наиме, они власници којима експрописано земљиште представља услов егзистенције, накнаду добијају у другом пољопривредном земљишту, док остали власници обрадивог пољопривредног земљишта имају право на новчану накнаду експроприсаног земљишта. Уставни суд је приликом разматрања основаности изнетих навода најпре утврдио да право на натуралну накнаду у виду другог одговарајућег пољопривредног земљишта представља право избора самог власника експроприсаног обрадивог пољопривредног земљишта, а не и обавезу на накнаду у том облику која произлази непосредно из Закона. Наиме, лице коме је експроприсано обрадиво пољопривредно земљиште, а које представља извор његове егзистенције, има право да се определи за врсту накнаде за експропријацију, имајући у виду чињеницу да је са тог земљишта остваривало приходе неопходне за живот, чиме је законодавац заштитио таква лица да не остану без средстава за своју егзистенцију. Дакле, избор врсте накнаде за експропријацију лежи на тим лицима, што не значи да и она не могу да се определе на новчану накнаду за експроприсану непокретност, као и други власници обрадивог пољопривредног земљишта којима то земљиште не представља извор егзистенције. Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да овом оспореном законском одредбом власници обрадивог пољопривредног земљишта нису доведени у неравноправан положај приликом одређивања врсте накнаде за експропријацију, јер се они у тренутку спровођења експропријације не налазе у истом правном положају, што би био основ за

утврђивање неједнакости у поступању. Ово стога што се ради о две категорије власника обрадивог пољопривредног земљишта – једнима обрађивање тог земљишта представља услов егзистенције, док за друге земљиште није услов егзистенције. Полазећи од ових разлика, као и од чињенице да се уставним начелом забране дискриминације не обезбеђује апсолутна једнакост, већ једнакост за све оне правне субјекте који се нађу у истој правној ситуацији, Уставни суд је оценио да наводи иницијативе нису основани. С друге стране, Суд налази да и оспорена одредба Закона обезбеђује једнакост свих власника чије се непокретности експропришу на тај начин што за експроприсану непокретност морају добити накнаду која не може бити нижа од тржишне. Из истих разлога Уставни суд је оценио да ни одредба члана 15. став 2. Закона, којом је прописано да правило из става 1. овог члана о одређивању накнаде у другом одговарајућем пољопривредном земљишту неће важити уколико се експропријација врши ради експлоатације угља, обојених метала, грађевинског материјала, нафте и природног гаса, ради изградње енергетских објеката, транспорта, складиштења и прераде нафте или природног гаса, као и за водоснабдевање и заштиту од поплава и изградњу објеката за заштиту од штетног дејства воде, није у супротности са уставним начелом забране дискриминације из члана 21. Устава, јер је законодавац овом одредбом само одредио у којим случајевима накнада за експроприсану непокретност неће бити одређена у другом одговарајућем пољопривредном земљишту, већ према општем правилу о одређивању накнаде у новцу, која не може бити нижа од тржишне, као и у већини случајева када се врши експропријација непокретности.

Одредбама члана 16. оспореног закона прописана су правила за одређивање накнаде за експроприсану непокретност у случајевима експропријације стамбене зграде, стана или пословне просторије, односно великог комплекса земљишта ради извођења одређених радова, као и у случајевима када се одређује време обезбеђења друге непокретности у зависности од тога да ли је ранији власник објекта живео или не у објекту који се експроприше или у случају када се експропријација стамбеног објекта врши због експлоатације минералних сировина, при чему се расељава насеље или део насеља у коме је живео власник непокретности. Имајући у виду да је и овим одредбама Закона предвиђено обезбеђивање накнаде у другој одговарајућој непокретности у замену за експроприсану непокретност, као и у одредби члана 15. став 1. Закона, Уставни суд је констатовао да су на овај начин утврђени критеријуми којима се штити принцип да накнада не може бити нижа од тржишне, с обзиром на то да се накнада не одређује у новцу, већ у другој непокретности чије су карактеристике законски прецизиране. Уставни суд је, такође, из већ изнетих разлога, оценио да оспорене одредбе члана 16. Закона нису несагласне ни са одредбама члана 21. Устава, јер су и у овом случају власници непокретности у истој правној ситуацији само у погледу тога што се оваква непокретност експроприше, због чега им је свима загарантована накнада која не може бити нижа од тржишне вредности непокретности, али су у различитој ситуацији у погледу

врсте непокретности која се експроприше, начина њеног дотадашњег коришћења и сврхе експропријације, због чега су и правила за одређивање накнаде различита.

Одредбама оспореног члана 35. Закона предвиђена су одступања од општег законског принципа о стицању права корисника експропријације да ступи у посед експроприсане непокретности, који је прописан одредбом члана 34. Закона. Наиме, одредбом члана 34. Закона о експропријацији предвиђено је правило да корисник експропријације стиче право да ступи у посед експроприсане непокретности даном правоснажности одлуке о накнади, односно даном закључења споразума о накнади за експроприсану непокретност, ако овим законом није друкчије одређено. Другачије уређење овог питања садржано је у оспореним одредбама члана 35. Закона о експропријацији којима је предвиђена могућност да министарство надлежно за послове финансија, на захтев корисника експропријације, може одлучити да му се непокретност преда у посед мимо редовне процедуре. Имајући у виду да је оваква предаја непокретности предвиђена само као могућност, законодавац је за њену реализацију предвидео неколико важних услова, који кумулативно морају бити испуњени да би до предаје непокретности дошло пре правоснажности одлуке о накнади, односно пре закључења споразума о накнади. Први услов је да се овакво решење не може донети пре него што другостепени орган одлучи по жалби против првостепеног решења о експропријацији; други услов је да постоје разлози хитности за предају непокретности у посед корисника експропријације мимо редовне процедуре, а односе се на хитност изградње одређеног објекта и хитност извођења радова, што цени министарство надлежно за послове финансија, које у свом решењу мора навести ове разлоге; трећи услов је подигнут на ниво законске забране, што значи да до предаје непокретности пре правоснажности одлуке о накнади, односно закључења споразума о накнади, никада не може доћи уколико корисник експропријације није утврдио потребне елементе за одређивање висине накнаде за експроприсани објекат, односно непокретност у смислу члана 31. тачка 7) овог закона, чиме су претходно обезбеђени и учињени извесним сви елементи на основу којих ће се утврдити висина накнаде за експроприсану непокретност. Уређење поступка за предају непокретности мимо редовне процедуре је заокружено заштитом сопственика непокретности, јер је установљена обавеза корисника експропријације да сопственику врати непокретност и накнади штету уколико је након предаје непокретности у даљем поступку експропријације правоснажно одбијен предлог за експропријацију. Имајући у виду да је законодавац уредио услове и поступак за превремену предају непокретности у посед кориснику експропријације и да је Законом о експропријацији дозвољено одступање од правила за предају непокретности, Уставни суд је оценио да оспореним одредбама члана 35. Закона нису нарушена права зајемчена чланом 58. став 2. Устава, јер је јавни интерес за одузимање или ограничавање права својине утврђен и у случају предаје непокретности пре правоснажности одлуке о накнади, односно пре закључења споразума о

накнади за експроприсану непокретност, а обавеза утврђивања елемената за одређивање висине накнаде за експроприсану непокретност обезбеђује заштиту за сопственика непокретности да накнада не може бити нижа од тржишне вредности експроприсане непокретности.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је нашао да поднете иницијативе за покретање поступка за оцену уставности оспорених одредаба чл. 7, 9. и 11, члана 15. ст. 1. и 2. и чл. 16. и 35. Закона о експропријацији нису основане, те их, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), није прихватио.

Имајући у виду да се појединим иницијативама тражи оцена целисходности одређених законских решења, критикује њихова примена и предлажу нова законска решења, Уставни суд је констатовао да, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан за оцену целисходности и примене оспорених одредаба Закона о експропријацији, као ни за оцену сагласности тих одредаба Закона са другим законима наведеним у иницијативама.

Како је Суд донео коначну одлуку, захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње предузете на основу оспорених одредаба Закона о експропријацији Суд је одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду.

На основу свега изложеног, Уставни суд је, сагласно одредбама члана 46. тач. 3), 5) и 8) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: УЗ-229/2009 од 15. јула 2010. године

**Закон о отпису камате на доспеле обавезе по основу
одређених пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање
(„Службени гласник РС“, број 102/08)**

Оспореним Законом законодавац је у оквиру уставних овлашћења да уређује порески систем и систем у области социјалног осигурања, начин и поступак наплате јавних прихода, односно пореза, чији су елемент и камате по основу доспелих и неплаћених пореза као саставни део тзв. споредних пореских давања, установио могућност отписа доспеле камате – фискалног растерећења привредних субјеката у односу на неплаћену камату за обавезе доспеле до 31. децембра 2007. године, као олакшицу за одређене категорије привредних субјеката, ради остваривања економских циљева пореске политике, не задирући у питања која се односе на правни положај привредних субјеката на тржишту.

Уставни суд, у смислу одредаба члана 167. Устава, није надлежан да оцењује питања која се односе на целисходност и примену оспореног закона.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихватају се иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности Закона о отпису камате на доспеле обавезе по основу одређених пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање („Службени гласник РС“, број 102/08).

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње предузете на основу Закона из тачке 1.

Образложење

Уставном суду поднете су две иницијативе за покретање поступка за оцену уставности Закона о отпису камате на доспеле обавезе по основу одређених пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање („Службени гласник РС“, број 102/08). У иницијативама се наводи да оспорени закон није у сагласности са одредбом члана 21. став 1. Устава којом је утврђено да су пред Уставом и законом сви једнаки, као ни са одредбом члана 84. став 1. Устава којом је прописано да сви имају једнак правни положај на тржишту. Према наводима иницијатора, оспорени закон ставља у неравноправан положај привредне субјекте на јединственом тржишту Републике Србије, јер омогућава оним привредним субјектима који нису поштовали важеће законе о обавези плаћања пореза и доприноса да, под одређеним условима, буду ослобођени обавезе плаћања доспеле камате, док привредним субјектима који су своје обавезе измиривали са закашњењем, те су платили ту исту камату (добровољно или у поступку принудне наплате) не дозвољава отпис плаћене камате. По мишљењу иницијатора, неједнаки положај привредних субјеката који је настао као последица доношења овог закона огледа се и у томе што су лица на које се овај закон односи аболирана за учињена кривична дела, привредне преступе и прекршаје, омогућено им је да увећају своју имовину у висини камате која је предмет отписа, као и да постану конкурентнија на тржишту у односу на оне привредне субјекте који су поштовали законе о обавези плаћања наведених дажбина. Поред овога, у иницијативама се наводи да је оспорени закон неуставан, јер је Народна скупштина својим актом регулисала материју која не спада у њену надлежност, будући да је отпис, као начин престанка обавеза по основу јавних давања већ регулисан, те стога Народна скупштина није надлежна да својим актом, односно законом интервенише поводом већ насталих појединачних правних односа који свој основ имају у закону и појединачним правним актима (решењима о утврђивању обавеза по основу јавних прихода) између обвезника пореза и доприноса и поверилаца ових јавних прихода (државе и фондова социјалног осигурања). По мишљењу иницијатора, оспореним законом су због немогућности наплате потраживања од обвезника пореза и доприноса на посредан начин оштећени сви грађани, односно осигураници којима су због недостатка финансијских средстава одређена права која се финансирају из јавних прихода смањена или укинута.

Подносилац друге иницијативе посебно истиче да оспореним законом нису у довољној мери одређени, односно одредиви елементи за отпис дуга по основу камата, јер је прописано да се камате отписују према стању дуга на дан 31. јула 2007. године, а није предвиђено за који се период камате могу отписати, нити је одређен први дан од када се примењује прописани режим отписа камата. Иницијатор наводи да недовољна законска уређеност овог питања има за последицу то да није могуће утврдити прецизан износ главног дуга обвезника поводом кога се примењује отпис камате, нити је самим тим могуће утврдити стварни износ казних камата за одређени период доцње у плаћању прописаних обавеза по основу јавних прихода. Стога, иницијатор сматра да принцип „затеченог дуга“ обвезника на дан 31. јуна 2002. године не може бити довољан разлог за прописивање отписа камата. Такође, изражава се мишљење да треба да постоји сразмера између права на отпис камата пореских обавеза и степена испуњења прописаних обавеза и камате, те да је законодавац приликом прописивања процента отписа камата требало да узме у обзир плаћене камате до 31. јула 2007. године, односно делимично испуњење обавеза по основу камата од стране пореских и других обвезника.

Уставном суду је предложено да донесе и привремену меру обуставе извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспореног закона.

У спроведеном поступку пред Уставним судом утврђено је следеће:

Оспореним Законом о отпису камате на доспеле обавезе по основу одређених пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање („Службени гласник РС“, број 102/08) уређени су услови, обим и поступак отписа обрачунате а неплаћене камате на обавезе које су доспеле за плаћање до 31. децембра 2007. године по основу следећих јавних прихода: пореза на доходак грађана, укључујући и порез на приходе од самосталне делатности, пореза на добит предузећа, пореза на пренос апсолутних права, пореза на наслеђе и поклон, пореза на промет, пореза на регистровано оружје, пореза на фонд зарада, пореза на финансијске трансакције, доприноса на обавезно пензијско и инвалидско осигурање и доприноса за обавезно осигурање за случај незапослености (члан 1). Одредбама чл. 2. до 6. Закона прописано је: да се отпис камате на обавезе по основу јавних прихода из члана 1. овог закона остварује на основу захтева обвезника који се подноси до 31. јула 2009. године, по испуњењу услова прописаних овим законом, и то – да је подносилац захтева – резидент Републике Србије на прописане уплатне рачуне јавних прихода уплатио главни дуг и споредна пореска давања по основу тих обавеза (осим камате) доспелих за плаћање до 31. децембра 2007. године и да је на прописане уплатне рачуне јавних прихода уплатио главни дуг по основу обавеза за које подноси захтев за отпис камате и споредна пореска давања по основу тих обавеза, доспелих за плаћање од 1. јануара 2008. године до дана подношења захтева, а наведено право може се остварити, уз испуњење прописаних услова и за обавезе које су доспеле до 31. децембра 2007. године чије је плаћање у складу са законом одложено, које нису плаћене до дана ступања на снагу овог закона, као и за обавезе

које су доспеле до 31. децембра 2007. године за чију је наплату покренут поступак принудне наплате, у односу на камату која до дана ступања на снагу овог закона није плаћена (члан 2); да отпис камате износи 100%, ако је уплата извршена најкасније до 31. децембра 2008. године, 75% ако је уплата извршена најкасније до 31. марта 2009. године и 50% камате, ако је уплата извршена најкасније до 30. јуна 2009. године (члан 3); да се право на отпис камате утврђује решењем надлежног пореског органа у складу са законом, а начин и поступак за остваривање права на отпис камате у складу са овим законом ближе уређује министар надлежан за послове финансија, с тим што Пореска управа води евиденцију о остваривању права у складу са овим законом и стара се о његовом спровођењу (члан 4); да прописе за спровођење овог закона доноси министар надлежан за послове финансија у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона (члан 5); да закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања (члан 6).

Уставом Републике Србије утврђено је: да је владавина права основна претпоставка Устава и да почива на неотуђивим људским правима, као и да се остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3); да јемства неотуђивих људских и мањинских права у Уставу служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права (члан 19); да су пред Уставом и законом сви једнаки и да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације (члан 21. ст. 1. и 2); да сви имају једнак правни положај на тржишту (члан 84. став 1); да је обавеза плаћања пореза и других дажбина општа и заснива се на економској моћи обвезника (члан 91. став 2); да Република Србија, између осталог, уређује и обезбеђује порески систем и систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности (члан 97. тач. 6) и 8)); и да Народна скупштина доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије (члан 99. тачка 7)).

Одредбама Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“ бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 61/07, 20/09 и 72/09), које су од значаја за разматрање уставности оспореног закона, прописано је: да се овај закон примењује на све јавне приходе које наплаћује Пореска управа, ако другим пореским законом није друкчије уређено, као и да се примењује и на новчане казне, камате по основу доспелог а неплаћеног пореза и трошкове принудне наплате, односно споредна пореска давања (члан 2); да пореска обавеза престаје, поред осталог, отписом пореза (члан 23. тачка 3)); да се на износ мање или више плаћеног пореза и споредних пореских давања обрачунава и плаћа камата по стопи једнакој годишњој есконтној стопи централне емисионе банке увећаној за 15% поена, применом комфорне методе обрачуна, а на дуговани порез и споредна пореска давања камата се обрачунава почев од наредног дана од дана доспелости, као и да ако се у току контроле утврди

разлика пореске обавезе камата се обрачунава од дана када је пореску обавезу обвезник био дужан да плати, те да се на износ више плаћеног пореза и споредних пореских давања камата обрачунава по истеку рока од 30 дана од дана пријема захтева за повраћај, а ако је основ за повраћај поништено, измењено или укинато решење или други акт о задужењу, камата се обрачунава од дана уплате пореза (члан 75); да ако је плаћање пореског дуга одложено, у складу са одредбом члана 73. овог закона, или ако је наплата пореског дуга привремено одложена због обуставе извршења коначног пореског акта, камата се обрачунава и за време док траје одлагање, односно обустава, по стопи из члана 75. став 1. овог закона (члан 76).

Из наведених одредаба Устава и закона произлази да је у надлежности Републике Србије да уређује и обезбеђује порески систем и систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, као и начин и поступак наплате јавних прихода, односно пореза чији су елемент и камате по основу доспелих и неплаћених пореза, као саставни део тзв. споредних пореских давања, будући да се термин „порез“ употребљава у ширем смислу, тако да означава све јавне приходе на које се одговарајући закон примењује. Доношењем оспореног закона створен је правни основ за могућност отписа обрачунате а неплаћене камате на обавезе по основу таксативно набројаних јавних прихода, које су доспеле за плаћање до 31. децембра 2007. године, а тиме и могућност фискалног растерећења привредних субјеката у односу на неплаћену камату за обавезе доспеле до 31. децембра 2007. године, уз образложење законодавца да је циљ ових законских решења да се омогући да ови субјекти ефикасније измирују текуће обавезе и како би се истовремено створили услови за оживљавање и развој привреде и предузетништва, будући да омогућава да се фискалним растерећењем по основу доспелих неплаћених камата, средства потребна за те намене усмере на развој привреде и предузетништва. Уставни суд је утврдио да је остваривање права на отпис камате условљено обавезом измиривања главног дуга доспелог до 31. децембра 2007. године, споредних пореских давања осим камате, као и измирењем обавезе доспеле за плаћање од 1. јануара 2008. године, укључујући и споредна пореска давања за обавезу за коју се отпис камате тражи.

Уставни суд је констатовао да наведени закон не уређује питања која би се односила на правни положај нових привредних субјеката на тржишту, нити тржишну конкуренцију привредних субјеката, те је стога оценио да се оспорене одредбе не могу довести у везу са Уставом утврђеним начелом из члана 84. став 1. Устава према коме сви имају једнаки правни положај на тржишту. Полазећи од тога да је камата један од елемената система јавних прихода чијим уређивањем се може утицати на остваривање и одређених економских циљева пореске политике, по оцени Уставног суда, доношењем оспореног закона законодавац је остао у оквиру уставних овлашћења да уређује порески систем и систем у области социјалног осигурања, а у оквиру тога и да прописује одређени систем погодности за одређене категорије привредних субјеката. Начело забране дискриминације из члана 21. став 1. Уста-

ва подразумева једнаки третман свих пред Уставом и законом, уз дозвољена одступања која се могу оправдати рационалним и основаним, легитимним разлозима. Уставни суд сматра да решења предвиђена оспореним законом представљају пропорционалне мере у односу на циљ који се овим законом остварује, иако су на посредан начин обвезнике плаћања пореза и доприноса који нису извршавали благовремено своје обавезе довела у различит положај у односу на оне обвезнике који су благовремено или са одређеним закашњењем извршила прописане обавезе плаћања јавних прихода. Наиме, имајући у виду да је оспореним законом уређена материја која је, сагласно уставним решењима, законска материја, Уставни суд је оценио да је саставни део уставног овлашћења законодавца да уређује и обезбеђује порески систем и његово право да прописује и одређене сврсисходне и пропорционалне мере у пореској области за остваривање економских циљева пореске политике. Стога Суд није нашао основ за покретање поступка поводом поднетих иницијатива, те сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), није прихватио иницијативе.

Разматрајући остале наводе иницијатора, Уставни суд указује да у смислу одредаба члана 167. Устава, није надлежан да оцењује питања која се односе на целисходност и примену оспореног закона.

Како је Суд у овој уставноправној ствари донео коначну одлуку, захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи донетих, односно предузетих на основу оспореног закона, Суд је одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду.

На основу изнетог и одредаба члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд је решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУз-35/2009 од 22. јула 2010. године

„Пресуђена сивар“

Закон о парничном поступку
(„Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 111/09)
– члан 84. став 2.

Прописивањем да странку мора заступати адвокат у поступку по ревизији и захтеву за заштиту законитости не ограничавају се грађани у заштити својих права, већ се захтевом за стручним заступањем, због сложености поступка, важности спора и ефикасности суђења пред највишим судом у Републици, штите права странака за чију заштиту је неопходно стручно правно знање и искуство и омогућава да се о правима и обавезама странака одлучи делотворно и у разумном року, о чему је Уставни суд већ изнео став у Одлуци број IУ-181/2005 од 28. септембра 2006. године и Решењу број IУ-28/2005 од 30. априла 2009. године.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Одбацује се захтев за оцењивање уставности одредбе члана 84. став 2. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 111/09).

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности одредбе члана 84. став 2. Закона о парничном поступку. Иницијатор наводи да се оспореном одредбом „крши смисао парнице и парницења и основно начело одредбе члана 3. став 2. тог закона по коме странка слободном вољом одређује да ли ће ангажовати адвоката током поступка, па и у поступку по ревизији“, а да се „применом“ оспорене одредбе „крши“ право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије и члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, право на заштиту имовине из Протокола 1 уз ту Конвенцију, као и право на мирно уживање својине из члана 58. став 1. Устава.

У спроведеном поступку Уставни суд је констатовао да је на седници одржаној 30. априла 2009. године, у предмету ИУ-28/2005 одлучивао о уставности више одредаба Закона о парничном поступку, међу којима је и одредба члана 84. став 2. Закона. С обзиром на наведено, Суд је поднету иницијативу разматрао као захтев за оцењивање уставности општег акта о коме је већ одлучивано.

Утврђено је да Решењем ИУ-28/2005 од 30. априла 2009. године нису прихваћене иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности, поред осталих, одредбе члана 84. став 2. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04). Тада је Уставни суд, полазећи од одредаба члана 97. тачка 2= и члана 99. тачка 7) Устава Републике Србије, према којима је Народна скупштина овлашћена да законом уреди остваривање и заштиту слобода и права грађана, као и поступак пред судовима, а тиме и парнични поступак, односно правила поступка за пружање судске заштите по којима се поступа и одлучује приликом решавања грађанскоправних спорова из личних, породичних, радних, трговачких, имовинскоправних и других грађанскоправних односа, оценио да је, у оквиру наведених уставних овлашћења, садржано и овлашћење законодавца да, уређујући парнични поступак, пропише врсте правних лекова и начин подношења тих правних лекова, те уреди питање начина заступања странке у том поступку. Такође, Суд је тада, констатовао да је и у Одлуци број ИУ-181/2005 од 28. септембра 2006. године, када је оцењивао уставност, поред других, и одредбе става 2. истог члана 84. Закона о парничном поступку, стао на становиште да се прописивањем да странку мора заступати адвокат у поступку по ревизији

и захтеву за заштиту законитости не ограничавају грађани у заштити својих права, већ се захтевом за стручним заступањем, због сложености поступка, важности спора и ефикасности суђења пред највишим судом у Републици, штите права странака за чију заштиту је неопходно стручно правно знање и искуство, чиме се омогућава да се о правима и обавезама странака, одлучи делотворно и у разумном року.

С обзиром на то да се ради о уставноправном питању о коме је Уставни суд већ одлучивао, а из нових навода и разлога изнетих у поднетом захтеву, не произлази да има основа за поновно одлучивање, Уставни суд је оценио да се ради о пресуђеној ствари.

Сагласно изложеном, Суд је, на основу одредбе члана 46. тачка 8) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУз-824/2010 од 28. маја 2010. године

Обуштава њостујка

Закон о безбедности саобраћаја на путевима

(„Службени гласник СРС“, бр. 53/82, 15/84, 5/86 и 21/90 и
„Службени гласник РС“, бр. 28/91, 53/93, 67/93, 48/94, 25/97 и 101/05)
– члан 114. став 2.

Устав на основу кога је оспорени закон донет и Устав у односу на који је покренут поступак оцене уставности оспорене одредбе, престали су да важе, као и Закон чија одредба је оспорена, с тим да је до доношења одговарајућих подзаконских аката, важећим законом продужено дејство појединих, међу њима и оспорене одредбе, којом је предвиђен услов поновног полагања возачког испита у случају да се захтев за издавање возачке дозволе поднесе након истека две године од положеног возачког испита. Како важећим Законом о безбедности саобраћаја на путевима није прописан такав услов, Уставни суд је обуставио поступак, јер није нашао да би, због отклањања последица евентуалне неуставности, поступак требало наставити.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Обуштавља се поступак за оцену уставности одредбе члана 114. став 2. Закона о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник СРС“, бр. 53/82, 15/84, 5/86 и 21/90 и „Службени гласник РС“, бр. 28/91, 53/93, 67/93, 48/94, 25/97 и 101/05).

Образложење

Уставни суд је поводом иницијативе Драгоша Петрашиновића, адвоката из Трстеника, на седници одржаној 6. априла 2006. године, Решењем IY-368/2003 покренуо поступак за оцену уставности одредбе члана 114. став 2. Закона о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник СРС“, бр. 53/82, 15/84, 5/86 и 21/90 и „Службени гласник РС“, бр. 28/91, 53/93, 67/93, 48/94, 25/97 и 101/05) и Решење доставио на одговор Народној скупштини.

Законодавни одбор Народне скупштине доставио је Уставном суду 24. маја 2006. године одговор у коме је навео разлоге због којих сматра да оспорена одредба Закона о безбедности саобраћаја на путевима није у супротности са Уставом.

Сагласно одредби члана 112. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), којом је прописано да ће се поступци пред Уставним судом започети пре ступања на снагу овог закона окончати по одредбама овог закона, поступак је настављен у складу са тим законом.

У спроведеном поступку Уставни суд је констатовао да је Устав Социјалистичке Републике Србије на основу кога је оспорени закон донет престао да важи, као и да је даном ступања на снагу Устава Републике Србије од 2006. године, престао да важи и Устав од 1990. године у односу на који је Решењем Суда покренут поступак оцене уставности оспорене одредбе члана 114. став 2. Закона наведеног у изреци. Такође, Уставни суд је утврдио да је Народна скупштина донела Закон о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, број 41/09) који је ступио на снагу 10. јуна 2009. године и да је на основу одредбе члана 348. став 2. овог закона, даном почетка његове примене – 11. децембра 2009. године, престао да важи Закон о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник СРС“, бр. 53/82, 15/84, 5/86 и 21/90 и „Службени гласник РС“, бр. 28/91, 53/93, 67/93, 48/94 и 25/97), осим у погледу појединих чланова, поред осталих и члана 114. Закона, који се примењују до доношења одговарајућих подзаконских аката. Имајући у виду наведено, као и да Законом о безбедности саобраћаја на путевима који је на снази није предвиђен услов поновног полагања возачког испита у случају да се захтев за издавање возачке дозволе поднесе након истека две године од положеног возачког испита, како је то било прописано оспореном одредбом члана 114. став 2. раније важећег Закона о безбедности саобраћаја на путевима, Уставни суд је, сагласно одредби члана 57. тачка 1) Закона о Уставном суду, обуставио поступак јер не налази да га због отклањања последица евентуалне неуставности треба наставити.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је, на основу одредбе члана 46. тачка 7) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Закон о порезу на додату вредност
(„Службени гласник РС“, бр. 84/04, 86/04 и 61/05)
Закон о изменама и допунама Закона о порезу на додату вредност
(„Службени гласник РС“, број 61/05)

У току поступка пред Уставним судом, од предлагача и иницијатора је затражено да прецизирају захтеве, односно наведу одредбе Устава од 2006. године у односу на које истичу несагласност оспорених законских одредаба, са разлозима њиховог оспоравања, те како у остављеном року није поступљено по налогу Суда, односно нису отклоњени недостаци који онемогућавају поступање у овој правној ствари, Суд је оценио да не постоје процесне претпоставке за даље вођење поступка и одлучивање.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

1. Обуставља се поступак за оцењивање уставности одредаба чл. 26. и 30. Закона о изменама и допунама Закона о порезу на додату вредност („Службени гласник РС“, број 61/05).

2. Одбацује се иницијатива за оцењивање уставности одредбе члана 33. Закона о порезу на додату вредност („Службени гласник РС“, бр. 84/04, 86/04 и 61/05).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднети су предлози и иницијатива за оцену уставности одредаба Закона о порезу на додату вредност („Службени гласник РС“, бр. 84/04, 86/04 и 61/05) и Закона о изменама и допунама Закона о порезу на додату вредност („Службени гласник РС“, број 61/05) наведених у тач. 1. и 2. изреке, у односу на Устав Републике Србије од 1990. године.

Имајући у виду да је у току поступка пред овим судом престао да важи Устав Републике Србије од 1990. године, ступањем на снагу новог Устава, од предлагача и иницијатора је затражено да прецизирају захтеве тако што ће навести одредбе Устава Републике Србије од 2006. године у односу на које истичу несагласност оспорених законских одредаба, са разлозима њиховог оспоравања, а све то сагласно одредби члана 51. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07). Допис Суда је садржао упозорење да ће Уставни суд обуставити поступак по предлогу, односно одбацити иницијативу, ако подносилац у остављеном року не отклони недостатке који онемогућавају поступање Уставног суда, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 3) Закона о Уставном суду.

Наведени допис Уставног суда уручен је једном од предлагача 25. децембра 2009. године, док је иницијатору уручен 28. децембра 2009. године. Другом предлагачу допис Суда није могао бити уручен, јер је враћен са напоменом да је предлагач одсељен са адресе назначене у предлогу.

Одредбом члана 87. став 2. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08) прописано је да ако се одлука, решење, односно закључак Уставног суда из било ког разлога не може доставити учесницима у поступку, достављање се врши њиховим истицањем на огласној табли Суда, а одредбом става 3. истог члана прописано је да се у овом случају достављање сматра извршеним осмог дана од дана истицања одлуке, решења или закључка на огласној табли Суда.

У складу са наведеним одредбама Пословника, Уставни суд је одредио да се достављање дописа изврши истицањем на огласној табли Суда. Допис је истакнут на огласној табли Суда 30. децембра 2009. године, те се сматра да је достављање извршено 7. јануара 2010. године.

Како у остављеном року од 15 дана подносиоци нису поступили по налогу Уставног суда и отклонили недостатке који онемогућавају поступање у овој правној ствари, Суд је оценио да не постоје процесне претпоставке за даље вођење поступка и одлучивање, па је поступак за оцену уставности одредаба чл. 26. и 30. Закона о изменама и допунама Закона о порезу на додату вредност, покренут предлозима овлашћених предлагача, обуставио, сагласно одредби члана 57. тачка 2) Закона о Уставном суду, а иницијативу за оцену уставности оспорене одредбе члана 33. Закона о порезу на додату вредност одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 3) Закона о Уставном суду.

На основу изнетог и одредаба члана 36. став 1. тачка 3) и члана 46. тачка 7) Закона о Уставном суду, као и члана 82. став 2. и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IY-300/2005 од 9. јуна 2010. године

Закон о порезима на имовину
(„Службени гласник РС“, бр. 26/01, 45/02, 80/02 и 135/04)
– члан 12. став 1. тачка 3)

Оспорена одредба Закона престала је да важи у току поступка пред Уставним судом, а предлагач није поступио по захтеву за уређивање предлога, те је Суд поступак покренут предлогом овлашћеног предлагача обуставио, јер не постоје процесне претпоставке за даље вођење поступка и одлучивање.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Обуставља се поступак за оцењивање уставности одредбе члана 12. став 1. тачка 3) Закона о порезима на имовину („Службени гласник РС“, бр. 26/01, 45/02, 80/02 и 135/04).

Образложење

Уставном суду поднет је предлог за оцењивање уставности одредбе члана 12. став 1. тачка 3) Закона о порезима на имовину („Службени гласник РС“, бр. 26/01, 45/02, 80/02 и 135/04) у односу на Устав Републике Србије од 1990. године.

Имајући у виду да је у току поступка пред овим судом престао да важи Устав Републике Србије од 1990. године, ступањем на снагу новог Устава, од предлагача је затражено да прецизира захтев, тако што ће навести одредбе Устава Републике Србије од 2006. године за које сматра да су повређене, као и разлоге оспоравања наведене законске одредбе, сагласно одредби члана 51. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07). Допис Суда је садржао упозорење да ће Уставни суд обуставити поступак по предлогу, ако подносилац у остављеном року не отклони недостатке који онемогућавају поступање Уставног суда, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 3) Закона о Уставном суду.

У претходном поступку пред Уставним судом утврђено је да је допис Уставног суда достављен подносиоцу 3. марта 2009. године, али да у остављеном року подносилац није поступио по налогу Суда и отклонио недостатке који онемогућавају поступање Суда у овој правној ствари.

Уставни суд је, такође, констатовао да је у току поступка пред Судом престала да важи оспорена одредба члана 12. став 1. тачка 3) Закона о порезима на имовину, којом је било прописано да се порез на имовину не плаћа на права на непокретности из члана 2. овог закона у својини традиционалних цркава и верских заједница (Српска православна црква, Исламска заједница, Католичка црква, Словачка евангелистичка црква а. в., Јеврејска заједница, Реформаторска хришћанска црква и Евангелистичка хришћанска црква а. в.), 1. јануара 2008. године – даном почетка примене Закона о изменама и допунама Закона о порезима на имовину („Службени гласник РС“, број 61/07), у смислу одредбе члана 29. став 3. овог закона.

Имајући у виду да је оспорена одредба Закона о порезима на имовину престала да важи у току поступка пред Судом, као и да предлагач није поступио по захтеву за уређивање предлога, Уставни суд је утврдио да не постоје процесне претпоставке за даље вођење поступка и одлучивање, па је поступак покренут предлогом овлашћеног предлагача обуставио, сагласно одредби члана 57. тачка 2) Закона о Уставном суду.

На основу изнетог и одредаба члана 36. став 1. тачка 3) и члана 46. тачка 7) Закона о Уставном суду и члана 82. став 2. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IY-174/2005 од 22. јуна 2010. године

2. УРЕДБЕ И ДРУГИ АКТИ ВЛАДЕ

ОДЛУКЕ

Закључак Владе Републике Србије 05 број 02-4586/03-001
од 17. јула 2003. године
– тачка 1.

(у делу у коме је прихваћен став 11. тач. 1. до 12.) Информације у погледу статуса одређених органа, организација и служби са подручја АП Косово и Метохија, није у сагласности са Уставом и законом)

Статус и положај државних органа, организација и јавних служби чији је оснивач Република Србија и јединица локалне самоуправе, област радних односа, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, коришћење и располагање правом својине и другим имовинским правима стеченим на основу закона су питања која се уређују законом, а посебне мере ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су у суштински неједнаком положају са осталим грађанима, могу се уводити само законом или на основу изричитог овлашћења утврђеног законом, те како су оспореним закључком и Информацијом „привремено, до доношења одговарајућих закона“...“ уређена питања која се могу уредити само законом или која су већ уређена одговарајућим законима, Влада је прекорачила своја Уставом и законом утврђена овлашћења.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да тачка 1. Закључка Владе Републике Србије 05 број 02-4586/03-001 од 17. јула 2003. године, у делу који се односи на прихватање тач. 1. до 12. Информације у погледу статуса одређених органа, организација и служби са подручја АП Косово и Метохија, која је саставни део овог закључка, није у сагласности са Уставом и законом.

Образложење

I

Уставном суду поднет је предлог и више иницијатива за оцену уставности и законитости Закључка Владе Републике Србије 05 број 02-4586/03-001 од 17. јула 2003. године.

Предлогом се тражи оцена уставности и законитости оспореног закључка у односу на одредбе чл. 62. и 90. Устава од 1990. године, члана 29.

и члана 30. став 4. Закона о Влади Републике Србије, члана 81. Закона о раду, члана 30. Закона о судијама и чл. 1, 7. и 10. Закона о платама у државним органима и јавним службама, с наводом да је Влада Републике Србије, „као ненадлежна и неовлашћена, недопустиво Закључком регулисала радноправни статус запослених са територије АП КиМ иако се права, обавезе и одговорности по основу рада уређују искључиво законом“; да се „Закључак Владе и пратећа упутства, обавештења и обрасци који су његов саставни део не заснивају ни на једном закону, што се види из њихове садржине и (да) представљају грубо кршење Уставом и законом загарантованих права“, као и да су право на рад и примања, зарада или накнада зарада носиоца правосудних функција и запослених у судовима регулисани законом, па се ни за лица са подручја Аутономне Покрајине Косово и Метохија та права не могу регулисати Закључком Владе Републике Србије.

Иницијативу готово истоветне садржине, као и предлог, поднела је и група носилаца правосудних функција.

„Захтевом за преиспитивање“ оспореног закључка обратила се и иницијаторка која сматра да Закључак није у складу са Уставом јер јој „не следује право на новчану накнаду, односно зараду само из једног јединог разлога, зато што има пребивалиште ван АП Косово и Метохија тј. у Смедереву“.

У одговору Владе Републике Србије од 29. децембра 2003. године, наводи се: да је оспорени закључак донет полазећи од надлежности Владе утврђене у члану 90. тачка 1) Устава Републике Србије и члану 2. тачка 1) и члану 29. Закона о Влади Републике Србије, сагласно којима Влада води политику Републике Србије, извршава законе, друге прописе и опште акте Народне скупштине, у складу са Уставом према коме је Влада овлашћена да доноси акте ради извршавања уставне и законске надлежности; да је Влада наведени закључак донела имајући у виду да је статус одређених органа, организација и служби са подручја АП Косово и Метохија, као и положај запослених у њима „специфичан са становишта примене међународног права (Резолуције Савета безбедности УН 1244, сагласно којој административне послове на Косову и Метохији врше међународни органи, преко којих се обезбеђује цивилно присуство међународне заједнице и привремене институције самоуправе), а с циљем заштите интереса Републике Србије и грађана Републике Србије, запослених у наведеним органима, организацијама и службама на подручју Косово и Метохија; да се због тога Влада определила да донесе одговарајући (оспорени) Закључак“ с циљем спровођења политике Републике Србије у односу на Косово и Метохију, утврђене у декларацији о Косову и Метохији, коју је усвојила Народна скупштина Републике Србије; да с обзиром на то да се Закључком, као актом Владе, утврђују ставови Владе и дају смернице за рад министарства, органа у њиховом саставу и посебних организација и одређују задаци овим органима и стручним службама, Закључак садржи обавезу утврђену за министарства и посебне организације да се придржавају препорука којима се изражава став Владе у погледу вођења политике у областима, односно питањима на која се препоруке односе; да се Закључком ни препорукама које су прихваћене,

не умањује законом утврђени обим права која се остварују по основу радног односа у државном органу. Изјашњење о оспореном и другим закључцима донетим у извршавању овог закључка доставили су и Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, Министарство финансија, као и Министарство за Косово и Метохију, наводећи да је оспорени закључак и даље у примени.

II

Према члану 112. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), поступци пред Уставним судом започети пре дана ступања на снагу овог закона, окончаће се по одредбама овог закона.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Оспорени Закључак 05 број 02-4586/2003-001 Влада Републике Србије је донела 17. јула 2003. године, с позивом на члан 29. Закона о Влади Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 5/91 и 45/93). У ставу 1. тачке 1. Закључка прихвата се Информација у погледу статуса одређених органа, организација и служби са подручја АП Косово и Метохија, која је саставни део Закључка, а у ставу 2. обавезују се сва министарства и посебне организације да се придржавају препорука садржаних у Информацији. У тач. 2. до 4. Закључка дата су задужења одређеним радним телима и државним органима, ради праћења реализације утврђених препорука, предлагања измене одговарајућих законских решења ради трајног решавања статуса државних органа, организација и јавних служби чији је оснивач Република Србија, а образовани су за подручје АП Косово и Метохија, статуса јединица локалне самоуправе са истог подручја и јавних служби које су оне основале и радноправног статуса запослених у тим организацијама и јавним службама и вршења надзора над применом Закључка и прописа и аката донетих с циљем реализације. У тач. 5. и 6. Закључка је наведено коме је достављен овај закључак.

Информацијом у погледу статуса одређених органа, организација и служби са подручја АП Косово и Метохија, која је према тачки 1. оспореног закључка, саставни део Закључка, с циљем решавања питања „радноправног статуса запослених у државним органима, покрајинским органима, органима локалне самоуправе, јавним предузећима чији је оснивач Република и локална самоуправа и јавним службама са подручја АП Косово и Метохија која су била запослена, а која без своје кривице не раде и не остварују приход по другом основу, привремено до доношења одговарајућих закона, уреди(ти)... (на следећи начин)...:

1. Износ плате или зараде, односно накнаде коју примају запослени у државним органима, покрајинским органима, органима локалне самоуправе, јавним предузећима чији је оснивач Република и јавним предузећима чији је оснивач локална самоуправа са подручја АП Косово и Метохија, а која обављају регистровану делатност на подручју оснивача, као запослени у јавним службама са подручја АП Косово и Метохија, измениће се тако да:

– запослени који живе и раде на подручју АП Косово и Метохија примају плату односно зараду у складу са законом и колективним уговором увећану за 100%,

– запослени који живе на подручју уже Србије, а раде на подручју АП Косово и Метохија, примају плату односно зараду у складу са законом и колективним уговором, увећану за 25%,

– запослени који живе и раде ван подручја АП Косово и Метохија примају плату, односно зараду у складу са законом и колективним уговором за обављање послова на које су распоређени,

– запослени који живе на подручју АП Косово и Метохија а не раде, примају накнаду плате, односно зараде у висини минималне зараде утврђене у складу са законом за период јануар–јун 2003, увећану за 30%;

– запослени који живе ван подручја АП Косово и Метохија а не раде, примају накнаду плате, односно зараде у висини минималне зараде утврђене у складу са законом за период јануар–јун 2003. године.

Увећање плате, односно зараде из алинеје 1. ове тачке обрачунава се на износ плате, односно зараде који се добија на основу коефицијента и основица утврђене у складу са законом, односно колективним уговором.

У основ за увећање плате, односно зараде из алинеје 1. ове тачке не улази увећање плате, односно зараде по основу рада ноћу, рада на дан празника који је нерадни дан, минули рад и друга увећања у складу са законом и колективним уговором.

Основицу за доприносе за обавезно социјално осигурање на накнаду плате или зараде из става 1. алинеје 4. и 5. ове тачке чини обрачунати износ накнаде плате или зараде.

Изузетно од става 1. алинеје 1. ове тачке, плате носилаца правосудних функција и осталих запослених у правосудним органима остварују се:

– за носиоце правосудних функција (судије, јавни тужиоци и њихови заменици) ангажоване у УНМИК правосућу – у складу са Заједничком декларацијом о ангажовању судија и јавних тужилаца из реда српске националне заједнице у мултиетничком правосудном систему на Косову и Метохији, потписаном између министра правде Републике Србије и УНМИК-а. По овој декларацији, за време ангажовања у УНМИК правосућу плате ових лица обезбеђује УНМИК, а средства за обавезно социјално осигурање обезбеђују се из буџета Републике,

– за носиоце правосудних функција који нису ангажовани у УНМИК правосућу и остале запослене у правосудним органима који живе и раде на подручју АП Косово и Метохија – у складу са Закључком Владе Републике Србије 05 Број: 121-13617/2002 од 3. октобра 2002. године.

2. Органи и организације из тачке 1. ове препоруке могу да распореде запослене који примају накнаду плате или зараде у смислу става 1. алинеје 4. и 5. те тачке на одговарајућа радна места на целој територији Републике, а нарочито на подручју АП Косово и Метохија за обављање послова који су дефицитарни, имајући у виду тренутно место боравишта запосленог, искључујући могућност ангажовања по основу обављања привремених и повремених послова.

Запосленом који одбије распоређивање у смислу става 1. ове тачке престаје радни однос у складу са законом.

Одлуку из става 2. ове тачке доноси одговорно лице у правном лицу код кога је запослени у радном односу, односно ресорно министарство;

3. Лицима која су на дан 9. јуна 1999. године била у радном односу у друштвеној организацији и друштвеном предузећу на подручју АП Косово и Метохија а по том основу не остварују зараду или накнаду зараде, нису засновала нови радни однос, нису остварила право на пензију и не остварују приход по основу рада или имовине, исплаћиваће се привремена накнада у складу са овом препоруком.

Средства потребна за исплату привремене накнаде из става 1. ове тачке обезбедиће се из буџета Републике Србије преусмеравањем апропријација одобрених на име плата до 5% вредности апропријације, за расход који се умањује и преусмеравање овог износа у текућу буџетску резерву.

Преусмерена средства у текућу буџетску резерву из става 2. ове тачке користиће се за непланиране сврхе, за које нису извршене апропријације економске класификације 464 – Донације и трансфери организација обавезног социјалног осигурања.

Привремену накнаду из става 1. ове тачке исплаћује Републички завод за тржиште рада, на терет средстава буџета из става 3. ове тачке и то:

– за лица из става 1. ове тачке која живе на подручју АП Косово и Метохија, у висини минималне зараде утврђене у складу са законом за период јануар–јун 2003, увећану за 30%,

– за лица из става 1. ове тачке која живе ван подручја АП Косово и Метохија у висини минималне зараде утврђене у складу са законом за период јануар–јун 2003. године.

На привремену накнаду из става 4. ове тачке плаћају се доприноси за пензијско и инвалидско осигурање и за здравствено осигурање, по стопама прописаним за плаћање ових доприноса на основицу коју чини новчана накнада која се остварује по прописима о запошљавању.

Исплата привремене накнаде из става 4. ове тачке престаје, када корисник права на привремену накнаду заснује радни однос или оствари приход по основу рада или имовине;

4. Републички завод за тржиште рада увешће и ажурно ће водити јединствену базу података о лицима из тачке 3. ове препоруке;

5. Координациони центар Србије и Црне Горе и Републике Србије за Косово и Метохију, сва министарства, организације за обавезно социјално осигурање, као и корисници привремене накнаде из тачке 3. ове препоруке, податке који су од утицаја на остваривање, коришћење и престанак исплате ове накнаде достављају Републичком заводу за тржиште рада;

6. Лица из тач. 1. и 3. ове препоруке остварују права утврђена у тим тачкама под условом да нису продала имовину на подручју АП Косово и Метохија.

Приликом прве исплате, у складу са овом препоруком, лица из тач. 1. и 3. ове тачке дужна су да дају изјаву у смислу става 1. под кривичном и материјалном одговорношћу;

7. Исплате лицима из тачке 1. и 3. ове препоруке врше се преко штедне књижице или текућег рачуна, где је то могуће;

8. Лица са подручја АП Косово и Метохија могу само по једном основу да остварују примања, као што су: плата или зарада и друга примања по основу рада, новчана накнада, привремена накнада и др.;

9. Координациони центар Србије и Црне Горе и Републике Србије за Косово и Метохију, у сарадњи са Министарством финансија и економије ажурно ће водити базу података о лицима са подручја АП Косово и Метохија, која остварују право на плату или зараду и друга примања по основу рада, пензију, новчану накнаду, привремену накнаду и др.

Органи и организације који врше исплате из става 1. ове тачке дужни су да Координационом центру Србије и Црне Горе и Републике Србије за Косово и Метохију квартално достављају спискове корисника тих права на обрасцу у електронској форми који прописује Координациони центар Србије и Црне Горе и Републике Србије за Косово и Метохију у сарадњи са Министарством финансија и економије и Управом за заједничке послове републичких органа.

Ако Координациони центар Србије и Црне Горе и Републике Србије за Косово и Метохију, у вршењу упоредне анализе исплате из става 1. ове тачке уочи неправилности обавестиће исплатиоца ради отклањања тих неправилности;

10. Управа за заједничке послове републичких органа увешће и одржаваће базу података из тачке 9. ове препоруке за потребе Координационог центра Србије и Црне Горе и Републике Србије за Косово и Метохију.

Средства за рад тима за увођење, одржавање и ажурирање базе података из тачке 9. ове препоруке обезбедиће Координациони центар Србије и Црне Горе и Републике Србије за Косово и Метохију;

11. Брачном другу и детету отетог или несталог лица – жртви терора на подручју АП Косово и Метохије, односно лицу према коме је оно имало законску обавезу издржавања, на основу потврде органа надлежног за унутрашње послове о статусу пријави да је лице отето или нестало, омогућиће се да остварују имовинска права, осим права располагања непокретним стварима и трајним потрошним добрима, која би могло да оствари и отето или нестало лице, док се статус пријављеног лица не реши трајно у одговарајућем поступку;

12. Остваривање права у складу са овом препоруком обезбедиће се почев од исплата за септембар месец 2003. године, а за остваривање права из тачке 11. ове препоруке од усвајања те препоруке.

Упоредна анализа примања из тачке 9. ове препоруке обезбедиће се од октобра 2003. године, успостављањем базе података о лицима са подручја АП Косово и Метохија, која остварују право на плату или зараду и друга примања по основу рада, пензију, новчану накнаду, привремену накнаду и др.“

Оспорени Закључак и Информација, као и остали закључци донети у даљој реализацији препорука садржаних у тач. 2. и 3. тог Закључка, нису објављени, а и надаље су у примени.

III

С обзиром на то да је у току поступка пред Уставним судом, престао да важи Устав Републике Србије од 1990. године, у односу на који је тражена оцена уставности, и да су престали да важе закони у односу на које је тражена оцена законитости и то – Закон о Влади Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 5/91 и 45/93), ступањем на снагу Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 и 101/07), Закон о раду („Службени гласник РС“, бр. 70/01 и 73/01), ступањем на снагу Закона о раду („Службени гласник РС“, број 24/05) и Закон о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, број 34/01), сагласно члану 58. став 1. Закона о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“, број 62/06), то је, сагласно члану 167. Устава Републике Србије од 2006. године, оцена уставности извршена је у односу на важећи Устав, а оцена законитости у односу на законе који су на снази у време одлучивања о законитости оспорених аката.

Уставом Републике Србије утврђено је: да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску (члан 4. став 2); 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, да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима (члан 21); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, да се законом може ограничити начин коришћења имовине (члан 58. ст. 1 и 3); да се јемчи право на рад, у складу са законом, да су свима, под једнаким условима, доступна сва радна места (члан 60. ст. 1. и 3); да се права запослених и њихових породица на социјално обезбеђење и осигурање уређују законом; да запослени има право на накнаду зараде у случају привремене спречености за рад, као и право на накнаду у случају привремене незапослености, у складу са законом; да се инвалидима, ратним ветеранима и жртвама рата пружа посебна заштита, у складу са законом; да се фондови социјалног осигурања оснивају у складу са законом (члан 69. ст. 2. до 5); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности; друге економске и социјалне односе од општег интереса; систем у областима социјалне заштите, систем јавних служби; организацију, надлежност и рад републичких органа (члан 97. тач. 8), 10) и 16)); да Народна скупштина, као носилац законодавне власти у Републици Србији, доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије (члан 98. и члан 99. тачка 7)); да Влада, као носилац извршне

власти у Републици Србији, утврђује и води политику, извршава законе и друге опште акте Народне скупштине, доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона, предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач, усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом, врши и друге послове одређене Уставом и законом (чл. 122. и 123); да се оснивање, организација, надлежност, уређење и састав судова уређује законом (члан 143. став 2).

IV

По оцени Уставног суда, из наведених уставних одредаба произлази да се право на рад и права запослених из рада уређују и остварују на основу закона, да се систем у области радних односа, социјалног осигурања, систем јавних служби, надлежност и рад републичких органа уређују законом, а да Влада утврђује и води политику, извршава законе и друге опште акте Народне скупштине, доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона, предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач, усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом, врши и друге послове одређене Уставом и законом.

Оспорени Закључак 05 број 02-4586/03-001 од 17. јула 2003. године, којим се, поред осталог, прихвата Информација Радне групе за разматрање питања која се односе на статус одређених органа, организација и служби са подручја АП Косово и Метохија и која је саставни део тог закључка, садржи: начин решавања питања радноправног статуса запослених у државним органима, покрајинским органима, органима локалне самоуправе, јавним предузећима чији је оснивач Република и локална самоуправа и јавним службама са подручја АП Косово и Метохија и начин социјалног збрињавања лица са подручја АП Косово и Метохија која су била запослена, а која без своје кривице не раде и не остварују приход по другом основу и уређује привремено, до доношења одговарајућег закона, остваривање права; висину плате, односно зараде, начин увећања плате, односно зараде (тј. шта не улази у основ за увећање плате односно зараде, шта представља основицу за допринос за обавезно социјално осигурање за накнаду плате или зараде), те престанак радног односа запосленог који одбија распоређивање. Из такве садржине Закључка, по оцени Суда, произлази да је Влада, оспореним закључком, за лица обухваћена Информацијом, мимо Уставом утврђене надлежности, уредила питања која се могу уредити само законом и која су већ уређена одговарајућим законима.

Закон о Влади Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 5/91, 45/93), који је био основ за доношење оспореног закључка, а који је престао да важи ступањем на снагу Закона о Влади („Службени гласник РС“, број 55/05), у члану 30. став 4. и члану 31. прописивао је: да се закључком утврђују ставови Владе о питањима унутрашње организације, метода рада и односа у Влади, начелни ставови и смернице за рад министарства, органа

у њиховом саставу и посебних организација, одређују задаци овим органима и стручним службама и заузимају ставови о другим питањима из надлежности Владе о којима се не одлучује другим актима; да се уредбе, одлуке и решења Владе објављују у „Службеном гласнику Републике Србије“. Према важећем Закону о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05, 101/07 и 65/08), Влада утврђује и води политику Републике Србије у оквиру Устава и закона и других општих аката Народне скупштине, Влада извршава законе и друге опште акте Народне скупштине тако што доноси опште и појединачне правне акте и предузима друге мере (члан 2). У одељку „IV. Акти Владе“, одредбама чл. 42. до 46. Закона прописано је: да Влада одлуком оснива јавна предузећа, установе и друге организације, предузима мере и уређује питања од општег значаја и одлучује о другим стварима за које је законом или уредбом одређено да их Влада уређује одлуком; да Влада решењем одлучује о постављењима, именовањима и разрешењима, у управним стварима и у другим питањима од појединачног значаја; да кад не доноси друге акте, Влада доноси закључке (члан 43); да се уредбе, одлуке, пословник, меморандум о буџету и решења којима се поништавају и укидају прописи органа државне управе објављују у „Службеном гласнику Републике Србије“; да се остали акти Владе председника Владе могу објавити у „Службеном гласнику Републике Србије“, ако је то овим законом или другим прописом одређено или ако тако при њиховом доношењу одлучи Влада (члан 46).

Закон о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 101/07) прописује да су органи државне управе самостални у вршењу својих послова и раде у оквиру и на основу Устава, закона, других прописа и општих аката, да у области извршавања закона доносе и прописе којима разрађују поједине одредбе закона, и то само на основу изричитог овлашћења, при чему тим прописима не могу утврђивати своје или туђе надлежности, нити физичким и правним лицима установљавати права и обавезе које нису већ установљене законом (члан 7, члан 14. став 1, члан 15. став 2. и члан 16).

Закон о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 116/08 и 104/09) који је на снази, а претходно Закон о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 63/01, 42/02, 27/03, 130/03 и 29/04), који је важио у време доношења оспореног закључка, прописује, односно прописивао је, да се судови оснивају и укидају законом (члан 2. став 1. важећег Закона).

Законом о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава („Службени гласник РС“, број 116/08), а претходно Законом о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава („Службени гласник РС“, бр. 63/01 и 42/02), који је важио у време доношења оспореног закључка, основани су, односно били су основани судови, била су одређена, поред осталог, њихова седишта и подручја на којима врше надлежност, с тим што је актом Врховног суда Србије ISу 69/00 од 21. марта 2000. године, којим је констатовано „да судови са подручја АП КиМ, као део јединственог судског система Републике Србије у новонасталим условима настављају свој рад“, било уређено преко којих судова у Републици могу да се судовима са подручја Косова и Метохије обрађају државни органи, организације и установе,

које у вршењу својих овлашћења имају за то потребу као и грађани ради заштите и остваривања својих права.

Закон о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08 и 104/09), а претходно Закон о судијама („Службени гласник РС“, бр. 63/01, 42/02, 60/02, 17/03, 27/03, 25/03, 27/03, 29/04, 35/04, 44/04 и 61/05), који је важио у време доношења оспореног закључка, уређује, односно уређивао је сталност и непреместивост судија, права из радног односа судије; смањење броја судија и укидање суда, материјални положај судија, као и престанак судијске функције (чл. 2, 11, 13, 37 и чл. 57. до 68. важећег закона).

Закон о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05), а претходно и Закон о раду („Службени гласник РС“, бр. 70/01 и 73/01), који је важио у време доношења оспореног закључка, прописује, односно прописивао је, да се одредбе овог закона примењују и на запослене у државним органима територијалне аутономије и локалне самоуправе и јавним службама, ако законом није друкчије одређено, а такође уређује, односно уређивао је право запосленог на одговарајућу зараду, која се утврђује у складу са законом, општим актом и уговором о раду, право запосленог на минималну зараду за стандардни учинак и пуно радно време, односно радно време које се изједначава са пуним радним временом, као и минималну зараду (члан 2. став 2, члан 104. став 1, члан 111. став 1, члан 112. став 4. важећег закона).

Иако је у одговору Владе наведено да је оспорени закључак донет с циљем спровођења политике Републике Србије у односу на АП Косово и Метохију утврђеној у декларацији Народне скупштине Републике Србије о Косову и Метохији, Уставни суд је оценио да Декларација о стању на Косову и Метохији, обавезама Међународне заједнице и Владе Републике Србије („Службени гласник РС“, број 32/01) и Декларација о Косову и Метохији („Службени гласник РС“, број 85/03), не дају овлашћење Влади да уреди статус и положај државних органа и организација, јавних служби чији је оснивач Република Србија и јединица локалне самоуправе, нити област радних односа, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, лица са подручја Аутономне Покрајине Косово и Метохија, већ представљају налог извршном органу и организацијама у погледу њихове активности у вези са остваривањем општег става израженог у Декларацији. Наиме, тачком 6. Декларације из 2001. године, обавезана је Влада Републике Србије да води политику јачања веза Косова и Метохије са другим деловима Србије с циљем очувања суверенитета и интегритета Савезне Републике Југославије, у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности УН, а тачком 6. Декларације из 2003. године, овлашћене су и обавезане надлежне институције и органи Републике Србије да преко Координационог центра Србије и Црне Горе и Републике Србије за КиМ предузимају све легалне и легитимне мере и иницијативе ради заштите права српске националне заједнице и припадника других етничких заједница или појединаца којима се на КиМ систематски ускраћују њихова права, као и ради заштите интереса Републике Србије, правних лица чији је она оснивач и других правних лица и организација чија се имовинска и друга права на КиМ грубо узурпирају, као и ради заштите вредне српске и европске културне баштине у Покрајини.

Осим тога, Уставни суд је из тачке 1. оспореног закључка, према којој се: „Прихвата (се) Информација у погледу статуса одређених органа, организација и служби са подручја АП Косово и Метохија, која је саставни део Закључка (став 1) и обавезују (се) сва министарства и посебне организације да се придржавају препорука садржаних у Информацији (став 2)“; и Информације којом се уређује, „привремено до доношења одговарајућих закона“...“ питање радноправног статуса запослених у државним органима, покрајинским органима, органима локалне самоуправе, јавним предузећима чији је оснивач Република и локална самоуправа и јавним службама са подручја АП Косово и Метохија, као и питање делимичног социјалног збрињавања лица са подручја АП Косово и Метохија која су била запослена, а која без своје кривице не раде и не остварују приход по другом основу, утврдио да се у тачки 1. мењају износи плате или зараде коју примају наведена лица, а у тачки 2. прописује могућност да органи и организације могу да распореде запослене који примају накнаду плате или зараде, те у тачки 3. – да се исплаћује привремена накнада лицима која су на дан 9. јуна 1999. године била у радном односу у друштвеној организацији и друштвеном предузећу на подручју АП Косово и Метохија а по том основу не остварују зараду или накнаду зараде, а нису засновала нови радни однос, нису остварила право на пензију и не остварују приход по основу рада или имовине, док се у тач. 6. и 7. Информације – лицима са територије АП КиМ остваривање права на плату, зараду, накнаду плате, односно зараде, условљава обавезом давања изјаве под кривичном и материјалном одговорношћу, да лица нису продала имовину на подручју Аутономне Покрајине Косово и Метохија.

Из наведеног, по оцени Уставног суда, произлази да су Закључком, „привремено“, уређена: питања статуса и положаја државних органа, организација и јавних служби чији је оснивач Република Србија и јединица локалне самоуправе; висина плате, односно зараде; начин увећања плате, односно зараде; престанак радног односа запосленог у наведеним органима, предузећима и службама а који одбије распоређивање, услови за исплаћивање привремене накнаде одређеним лицима, извори средстава за накнаде; плаћање доприноса и престанак исплате; начин исплате по основу рада на подручју Аутономне Покрајине Косово и Метохија. По оцени Уставног суда, то даље значи, да Закључак није донет ради извршавања закона, већ ради уређења наведених односа „до доношења одговарајућих закона“.

Уставни суд је, полазећи од тога да је Влада у тачки 1. Закључка, у делу тач. 1. до 3. и тач. 6. и 7. Информације, уређујући статус и положај државних органа, организација и јавних служби чији је оснивач Република Србија и јединица локалне самоуправе, односно област радних односа, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, коришћење и располагање правом својине и другим имовинским правима стеченим на основу закона, оценио да је Влада оспореним закључком и Информацијом уредила питања која се могу уредити само законом или која су већ уређена одговарајућим законима. Такође, Уставни суд констатује да Република Србија може уводити посебне мере из члана 21. став 4. Устава, ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су у суштински неједнаком

положају са осталим грађанима, те у складу са тим може уводити посебне мере и за лица са подручја Аутономне Покрајине Косово и Метохија, ако се та лица, због специфичних услова живота и рада, налазе у неједнаком положају са осталим грађанима. Међутим, Уставни суд стоји на становишту да се посебне мере из члана 21. став 4. Устава могу уводити само законом или на основу изричитог овлашћења из закона.

Стога је Уставни суд утврдио да тачка 1. оспореног Закључка Владе, у делу којим су прихваћене тач. 1. до 3. и тач. 6. и 7. Информације, није у сагласности са Уставом и законом. Међутим, како се у тач. 4, 5, 9. и 10. Информације утврђују одређени задаци надлежним министарствима и Координационом центру, а и тач. 8, 11. и 12. су у логичној и суштинској вези са целином тач. 1. до 3. и тач. 6. и 7. Информације, Уставни суд је утврдио да тач. 1. до 12. Информације нису у сагласности са Уставом и законом.

V

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је поводом предлога и иницијатива утврдио да тачка 1. оспореног Закључка Владе, у делу који се односи на прихватање тач. 1. до 12. Информације у погледу статуса одређених органа, организација и служби са подручја АП Косово и Метохија, која је саставни део овог закључка, није у сагласности са Уставом и законом.

На основу свега изложеног и одредаба члана 45. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, тачка 1. Закључка Владе Републике Србије 05 број 02-4586/03-001 од 17. јула 2003. године, у делу тач. 1. до 12. Информације у погледу статуса одређених органа, организација и служби са подручја АП Косово и Метохија, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: IY-412/2003 од 16. априла 2010. године (,Службени гласник РС“, број 56/10)

Решења о нејрихватању иницијатива

**Уредба о изменама и допунама Уредбе о критеријумима
за формирање цена лекова**

(„Службени гласник РС“, број 84/08) – члан 5.

**Уредба о изменама и допунама Уредбе о критеријумима
за формирање цена лекова**

(„Службени гласник РС“, број 113/08) – чл. 1. и 2.

Влада није нарушила уставне принципе који се односе на тржишну привреду и равноправност привредних субјеката, нити је изашла изван оквира законских овлашћења, када је оспореним одредбама уредаба

уредила начин прерачуна и определила датум који се узима као дан прерачуна упоредивих цена лекова на велико у динаре, као и прерачуна СРП цена у динаре.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба члана 5. Уредбе о изменама и допунама Уредбе о критеријумима за формирање цена лекова („Службени гласник РС“, број 84/08) и чл. 1. и 2. Уредбе о изменама и допунама Уредбе о критеријумима за формирање цена лекова („Службени гласник РС“, број 113/08).

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и законитости одредаба општих правних аката наведених у изреци. У иницијативи се истиче да су оспорене одредбе наведених аката у несагласности са одредбама чл. 82, 83. и 91. Устава Републике Србије. Иницијатор образлаже своје мишљење тиме да је Влада „доносећи наведене уредбе у привредни систем увела нову економску и финансијско-девизну категорију и нетржишне услове привређивања који се огледају у некаквом паралелном обрачунском курсу девиза, па на тај начин Влада нарушава тржишни и економски систем земље и равноправност учесника на тржишту“. Ово, по мишљењу иницијатора, има за последицу да се одређене категорије привредних субјеката доводе у неравноправан положај, чиме се директно угрожава слобода предузетништва, односно повређују основна начела из чл. 82. и 83. Устава. Поред овога, иницијатор истиче да је Влада на поменути начин угрозила систем снабдевања лековима у земљи и извршила „прерасподелу, односно захватање из дохотка привредних субјеката“ без основа у било ком закону, а противно одредби члана 91. став 1. Устава, којом је утврђено да се средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом.

Иницијатор такође оспорава и законитост наведених одредаба уредаба из изреке у односу на Закон о лековима и медицинским средствима („Службени гласник РС“, бр. 84/04 и 85/05), али не наводи конкретне одредбе овог закона у односу на које тражи оцену Уставног суда. Разлог оспоравања наведених одредаба је прописивање дана када се врши прерачун упоредивих цена лекова на велико у динаре, будући да иницијатор наводи да је Влада оспореним одредбама обе уредбе „кориговала курс динара“, што је довело до тога да увозници лекова послују са губицима, јер имају законску обавезу да обезбеде снабдевање тржишта лековима.

Влада је доставила одговор Уставном суду у коме је, поред осталог, навела да је средњи курс одговарајуће стране валуте према динару, а по коме се врши прерачунавање упоредивих цена лекова на велико и СРП цена у динаре, одређен по курсној листи Народне банке Србије, а као дан прерачуна упоредивих цена предвиђен је дан када је припреман предлог оспорене уредбе. Давалац одговора, такође, истиче да се поднети захтеви за формирање цене лекова и промене цена лекова анализирају са разних аспеката, након чега Министарство здравља и Министарство трговине и услуга припремају заједнички предлог цена лекова који се доставља Влади на разматрање и усвајање. У одговору се истиче да се усклађивање цена лекова са променом средњег курса евра према динару врши применом коефицијента који представља однос средњих курсева евра према динару по курсној листи Народне банке Србије на дан када се врши прерачунавање упоредивих цена лекова на велико и СРП цена у динаре у односу на дан када је вршено претходно прерачунавање.

У поступку пред Уставним судом утврђено је следеће:

Оспореном одредбом члана 5. Уредбе о изменама и допунама Уредбе о критеријумима за формирање цене лекова („Службени гласник РС“, број 84/08) прописано је да се за дан прерачуна упоредивих цена лекова на велико у динаре из члана 5. став 6. Уредбе, упоредивих цена лекова на велико у динаре из члана 6. став 4. Уредбе, као и прерачуна СРП цена у динаре из члана 8. став 4. Уредбе узима 1. септембар 2008. године.

Одредбом члана 5. став 6. основног текста Уредбе о критеријумима за формирање цена лекова („Службени гласник РС“, број 37/08) прописано је да се упоредива цена лека на велико прерачунава у динаре тако што се упоредива цена лека на велико у валути поједине референтне земље помножи са средњим курсом валуте према динару по курсној листи Народне банке Србије на дан када се врши прерачунавање. Одредбом члана 6. став 4. ове Уредбе прописано је да се упоредива цена лека на велико из става 1. овог члана прерачунава у динаре тако што се упоредива цена лека на велико у валути поједине земље Европске уније помножи са средњим курсом валуте према динару по курсној листи Народне банке Србије на дан када се врши прерачунавање. Према члану 8. став 4. Уредбе, СРП цена се прерачунава у динаре тако што се СРП цена у валути помножи са средњим курсом валуте према динару по курсној листи Народне банке Србије на дан када се врши прерачунавање.

Оспореном одредбом члана 1. Уредбе о изменама и допунама Уредбе о критеријумима за формирање цене лекова („Службени гласник РС“, број 113/08) измењен је члан 10. основног текста Уредбе тако што је прописано да је постојећа цена на велико лека за хуману употребу – цена лека на велико формирана у складу са прописима којима се утврђују цене лекова за хуману употребу, а критеријум за формирање цене лека на велико је постојећа цена лека на велико помножена коефицијентом 1,0128. Оспореним чланом 2. ове Уредбе прописано је да се за дан прерачуна упоредивих цена лекова на велико у динаре из члана 5. став 6. Уредбе, упоредивих цена

лекова на велико у динаре из члана 6. став 4. Уредбе, као и прерачуна СРП цена у динаре из члана 8. став 4. Уредбе узима 10. децембар 2008. године. Уставни суд је констатовао да је током 2009. године Влада донела још две уредбе о изменама и допунама наведене Уредбе које су објављене у „Службеном гласнику РС“, број 18/09 и број 72/09, а којима је као дан прерачуна упоредивих цена лекова на велико одређен 26. фебруар 2009. године, односно 24. август 2009. године.

Одредбама Устава Републике Србије на чију повреду указује иницијатор утврђено је: да економско уређење у Републици Србији почива на тржишној привреди, отвореном и слободном тржишту, слободи предузетништва, самосталности привредних субјеката и равноправности приватне и других облика својине (члан 82. став 1); да је предузетништво слободно, и да се може ограничити законом, ради заштите здравља људи, животне средине и природних богатстава и ради безбедности Републике Србије (члан 83); да се средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом (члан 91. став 1).

Другим одредбама Устава које су, по оцени Суда, од значаја за оцену уставности оспорених одредаба наведених уредаба утврђено је: да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, и јединствено тржиште, правни положај привредних субјеката, систем обављања појединих привредних и других делатности, монетарни, банкарски, девизни и царински систем, економске односе са иностранством и облигационе односе, као и систем у области здравства (члан 97. тач. 6), 7) и 10)); да Влада утврђује и води политику, извршава законе и друге опште акте Народне скупштине и доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона (члан 123. тач. 1) до 3)).

Правни основ за доношење наведених уредаба садржан је у члану 47. став 1. Закона о лековима и медицинским средствима („Службени гласник РС“, број 84/04), којим је утврђено овлашћење Владе да доноси одлуку којом се утврђују критеријуми за формирање цене лекова на основу заједничког предлога министра надлежног за послове трговине и министра надлежног за послове здравља. Према члану 42. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 и 101/07), Влада уредбом подробније разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона.

Полазећи од наведених законских овлашћења, а у складу са надлежношћима утврђеним чланом 123. Устава, Влада је донела оспорене уредбе којима су одређени критеријуми за формирање цене лекова, у складу са сврхом и циљем Закона о лековима и медицинским средствима. Према оцени Уставног суда, Влада није изашла изван оквира наведених законских овлашћења када је оспореним одредбама уредаба определила датум који се узима као дан прерачуна упоредивих цена лекова на велико у динаре, као и прерачуна СРП цена у динаре. Ово из разлога што је одређивање дана на који се узима средњи курс валуте референтне земље према динару по курсној листи Народне банке Србије по коме се врши прерачунавање, саставни део критеријума за утврђивање цене лекова. Усклађивање цене лекова са

променом средњег курса евра према динару врши се применом прописаног коефицијента који представља однос средњих курсева евра према динару по курсној листи Народне банке Србије на дан када се врши прерачунавање упоредивих цена лекова на велико и СІР цена у динаре у односу на дан када је вршено претходно прерачунавање.

Полазећи од наведених уставних и законских одредаба, Уставни суд сматра да нису основани наводи иницијатора да се оспореним одредбама уредаба из изреке повређују одредбе чл. 82. и 83. Устава, којима се јемче тржишна привреда, отворено и слободно тржиште и слобода предузетништва. Наиме, по оцени Суда, наведени уставни принципи не могу се тумачити у апсолутном значењу, већ у корелацији са одредбом члана 97. тачка б) Устава, што значи да Устав гарантује привредним и другим субјектима слободно обављање привредних и других делатности на начин и под условима прописаним законом. Када је у питању уставни принцип слободе предузетништва, одредбом члана 83. став 2. Устава утврђено је да се предузетништво може и ограничити законом, између осталог, и ради заштите здравља људи. Полазећи од наведених уставних решења, законом којим је уређена област лекова и медицинских средстава у члану 1. уређени су услови за производњу, промет и испитивање лекова и медицинских средстава који се употребљавају у хуманој и ветеринарској медицини, надзор у овим областима, основана је Агенција за лекове и медицинска средства Србије, утврђени су услови и поступак за издавање дозвола за стављање у промет лекова и медицинских средстава и уређују се и друга питања од значаја за ову област. Наведеним законом у члану 47. став 1. дато је изричито овлашћење Влади да својим актом утврди критеријуме за формирање цене лекова који су обавезујући за све привредне субјекте у овој области (тј. произвођаче лекова, заступнике произвођача лекова и др.) који се налазе у истој правној ситуацији, чиме је успостављен јединствени систем формирања цене лекова било да су домаћег или иностраног порекла. Приликом разматрања поднете иницијативе, Суд је имао у виду и одредбе Закона о ценама („Службени гласник РС“, број 79/05) којима се уређују начин и услови образовања цена производа и услуга, праћење кретања цена, послови државних органа у остваривању макроекономске политике у области цена и других питања од значаја за област цена. У смислу одредбе члана 2. овог закона, цена је новчана вредност за јединицу производа, односно услуге која је образована у складу са условима тржишта, односно у складу са посебним прописом. Према члану 4. овог закона, привредна друштва, предузећа, друга правна лица и предузетници образују цене производа и услуга слободно према условима тржишта, осим за производе и услуге за које је посебним прописом утврђен другачији начин образовања цена. Сагласно члану 8. Закона, уколико је посебним прописом одређено да је Влада овлашћена да утврђује критеријуме за образовање, односно формирање цена и за одређивање цена одређених производа, Влада о тим питањима одлучује на предлог Министарства трговине и министарства надлежног за одговарајућу област.

Према оцени Суда, Влада оспореним одредбама предметних уредби није увела нову економску и финансијско-девизну категорију у виду паралелног

обрачунског курса девиза и на тај начин нарушила уставне принципе који се односе на тржишну привреду и равноправност привредних субјеката, имајући у виду да је одредбама Закона о девизном пословању („Службени гласник РС“, број 62/06) предвиђена могућност плаћања новчаних обавеза у динарима као и у страним средствима плаћања, а појам валутне клаузуле је одређен као уговарање вредности обавезе у девизама (валута обавезе), с тим што се плаћање и наплаћивање по тим уговорима врши у динарима (валута исплате).

Такође, Суд је оценио да је и навод иницијатора да се оспореним одредбама уредаба из изреке крши одредба члана 91. став 1. Устава без основа, јер оспорене одредбе ни на који начин нису у непосредној правној и логичкој вези са наведеном уставном одредбом.

Поводом оспоравања законитости оспорених одредаба уредаба из изреке, Уставни суд налази да су ове одредбе правно утемељене и засноване на овлашћењу из члана 47. став 1. Закона о лековима и медицинским средствима, те да се овим одредбама не мењају поједина законска решења, већ се само подробније разрађују, чиме се стварају услови за извршавање наведеног закона, односно његову примену у пракси.

На основу изнетог, Уставни суд није прихватио иницијативу за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости оспорених одредаба уредаба наведених у изреци, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Полазећи од изложеног и одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд је решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУп-48/2009 од 18. фебруара 2010. године

**Уредба о поступку евиденције запослених и бивших запослених
који имају право на пренос акција без накнаде
(„Службени гласник РС“, бр. 3/08 и 31/08)
– члан 3.**

Уређивањем поступка и начина евиденције запослених и бивших запослених који имају право на пренос акција без накнаде не ствара се, супротно уставној забрани, неједнакост међу грађанима, већ управо обезбеђују услови да и грађани који ово право нису остварили исто право остваре.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 3. Уредбе о поступку евиденције запослених

и бивших запослених који имају право на пренос акција без накнаде („Службени гласник РС“, бр. 3/08 и 31/08).

Образложење

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 3. Уредбе о поступку евиденције запослених и бивших запослених који имају право на пренос акција без накнаде („Службени гласник РС“, бр. 3/08 и 31/08).

Подносилац иницијативе наводи да је оспореним одредбама Уредбе запосленим и бившим запосленим који су делимично остварили право на бесплатне акције у складу са Законом о својинској трансформацији и који су њима располагали, „онемогућено остваривање неоствареног права односно (разлике између права стеченог радним стажом и делимично искоришћеног права)“. Истиче да су тиме што им је онемогућено остваривање права стеченог радним стажом, запослени и бивши запослени који су остварили само делимично право на бесплатне акције доведени у неравноправан положај у односу на запослене и бивше запослене који су то право у целини искористили или ће га искористити.

У поступку пред Уставним судом утврђено је следеће:

Оспорена Уредба о поступку евиденције запослених и бивших запослених који имају право на пренос акција без накнаде („Службени гласник РС“, бр. 3/08 и 31/08) уређује поступак и начин евиденције запослених и бивших запослених у предузећима и привредним друштвима која су одређена чланом 18. Закона о праву на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације, који имају право на пренос акција без накнаде.

Оспореним одредбама члана 3. Уредбе, поред осталог, прописано је: да у евиденцију запослених и бивших запослених који имају право на пренос акција без накнаде могу да се упишу и запослени и бивши запослени који су право на акције, односно уделе без накнаде остварили у складу са Законом о својинској трансформацији („Службени гласник РС“, бр. 32/97 и 10/01) и Законом о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05 и 123/07), ако по основу тако стечених акција, односно удела нису остварили право на дивиденду, односно добит или на део стечајне или ликвидационе масе и ако тим акцијама, односно уделима нису располагали (став 4); да запослени и бивши запослени из става 4. овог члана уз пријаву за упис у евиденцију запослених и бивших запослених подноси потврду предузећа о стицању акција, односно удела без накнаде, као и потврду предузећа да није остварио права из става 4. овог члана или оверену изјаву запосленог или бившег запосленог да није остварио та права ако је предузеће, односно привредно друштво престало са радом, као и оверену изјаву запосленог или бившег запосленог да је сагласан да се те акције пренесу Акционом фонду (став 5). Такође, одредбама ст. 1, 2. и 7. оспореног члана 3. Уредбе прописано је да евиденцију запослених и бивших запослених води Агенција за

приватизацију, као јавну и електронску базу података, у складу са Законом и овом уредбом и одређени су подаци који се уписују у евиденцију запослених и бивших запослених, као и садржина обрасца потврде која се подноси уз пријаву за упис у евиденцију запослених и бивших запослених.

Према начелу забране дискриминације из члана 21. Устава, пред Уставом и законом сви су једнаки и свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације (ст. 1. и 2).

Уредба чија је одредба оспорена поднетом иницијативом је донета на основу члана 29. Закона о праву на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације („Службени гласник РС“, број 123/07), према коме Влада ближе уређује поступак евиденције запослених и бивших запослених, као и начин одређивања процењене тржишне вредности акција и поступак преноса акција из члана 23. став 1. овог закона. Наведеним Законом уређује се остваривање права грађана на новчану накнаду по основу продаје акција или удела евидентираних у Приватизационом регистру који се води у складу са Законом о приватизацији и пренос без накнаде акција предузећа и привредних друштава која су одређена тим законом. Чланом 23. став 1. Закона прописано је да запослени и бивши запослени у предузећу по спроведеној приватизацији остварују право на пренос без накнаде акција тог предузећа у висини од 200 евра по пуној години радног стажа у том предузећу, обрачунато према процењеној тржишној вредности укупног капитала предузећа пре спроведене приватизације, рачунато у динарској притиввредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан вршења процене, а највише за 35 година радног стажа.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да је Влада, у складу са овлашћењима из Закона, предметном Уредбом ближе уредила поступак и начин евиденције запослених и бивших запослених који имају право на пренос акција без накнаде. Дакле, с обзиром на то да је предмет уређивања оспорених одредаба Уредбе поступак и начин евиденције запослених и бивших запослених у предузећима који имају право на пренос акција без накнаде, односно услови за упис у евиденцију запослених и бивших запослених, њима се не повређују уставна начела о једнакости грађана пред Уставом и законом из члана 21. Устава, имајући у виду да се доношењем Уредбе свим грађанима који нису остварили право на акције без накнаде у складу са Законом о својинској трансформацији или Законом о приватизацији такво право омогућава, односно уређује се поступак и начин остваривања овог права. Имајући у виду изнето, Уставни суд оцењује да начином на који је оспореним актом уређен поступак евиденције запослених и бивших запослених који имају право на пренос акција без накнаде, сагласно Закону о праву на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације, није повређено уставно начело једнакости грађана. По оцени Уставног суда оспореним одредбама Уредбе не врши се дискриминација ни када се ради о запосленима и бившим запосленима који су то право остварили или ће остварити по Закону о приватизацији. Ово стога што лица која су делимично остварила право на бесплатне акције нису

у неравноправном положају у односу на лица која су то право већ искористила у целини, имајући у виду да управо решења из оспореног акта представљају начин да се постигне једнакост свих грађана у праву на добијање акција без накнаде. Уставни суд указује да питање обима остваривања овог права представља питање начина примене оспореног акта у пракси, које се може поставити како за категорије грађана на које се иницијативом указује, које су ово право делимично оствариле, тако и за остале категорије грађана које тек треба да га остваре, али да, у смислу члана 167. Устава, овај Суд није надлежан да оцењује примену општих правних аката.

Имајући у виду да Закон о праву на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације предвиђа исту врсту права – право на бесплатне акције, које су предвиђали и Закон о својинској трансформацији и Закон о приватизацији, а у складу са којима су одређене категорије грађана то право и оствариле (у целини или делимично), Уставни суд налази да оспорена уредба која уређује поступак евиденције само оних категорија грађана које ово право тек треба да остваре, не ствара, супротно уставној забрани неједнакост међу грађанима, већ управо постиже суштинску једнакост обезбеђивањем услова да исто право остваре и други грађани.

На основу свега наведеног, Уставни суд је нашао да нема основа за покретање поступка поводом иницијативе, те стога, сагласно члану 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), иницијативу није прихватио.

На основу изложеног, као и одредбе члана 46. тач. 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд је решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУп-209/2008 од 4. марта 2010. године

**Уредба о утврђивању Програма развоја планинског туризма
на подручју Старе планине
(„Службени гласник РС“, број 85/07)**

Уредба, као општи правни акт, по правилу, не садржи плански акт али чињеница да је Влада донела програм развоја туризма на одређеном подручју, као саставни део Уредбе, не чини ту уредбу несагласном закону.

Програм не садржи опште правне норме, те за оцену уставности и законитости тог акта, као ни за питање целисходности или оправданости појединих решења садржаних у том акту, сагласно одредбама члана 167. Устава није надлежан Уставни суд, јер су она у домену утврђивања и вођења политике Владе у конкретној области.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање незаконитости Уредбе о утврђивању Програма развоја планинског туризма на подручју Старе планине („Службени гласник РС“, број 85/07).

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену законитости Уредбе из тачке 1. изреке. У иницијативи се наводи да се оспореном Уредбом отвара пут за уништење највреднијих предела Парка природе „Стара планина“ што није у сагласности са Законом о заштити животне средине, Законом о стратешкој процени утицаја на животну средину, Законом о водама, Уредбом о заштити Парка природе „Стара планина“ и Уредбом о заштити природних реткости (престала да важи – „Службени гласник РС“, број 3/10).

Влада је, на захтев Уставног суда, доставила одговор на наводе из иницијативе у коме се наводи: да Програм развоја планинског туризма, на основу истраживања ресурсне основе Старе планине, утврђује могуће правце и облике развоја туризма на том подручју; да је Програм донет на начин који је био прописан одредбом члана 7. став 3. Закона о туризму, према којој Влада Републике Србије, на предлог министарства, по претходно прибављеном мишљењу других органа и организација надлежних за одговарајућу област, доноси програме интегралног развоја туризма и комплементарних делатности туристичких регија, програме развоја посебних видова туризма, као и Стратегије промоције туризма; да Програмом нису предвиђене активности које су у супротности са одредбама закона наведених у иницијативи; да се Програмом не стварају обавезе за било ког субјекта одговорног за реализацију пројеката развоја на Старој планини, као ни других субјеката да реализују пројекте предвиђене Програмом, те да Програм представља студијско аналитичку основу за израду просторног плана парка природе и туристичке регије Стара планина и за израду плана детаљне регулације туристичког ризорта Јабучко равниште.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да оспорена уредба садржи три члана, од којих је одредбом члана 1. прописано да се Уредбом утврђују циљеви и полазне основе за планирање развоја планинског туризма, студије тржишта, концепт развоја туристичке понуде, фазе развоја, процена инвестиција, пословно управљачки модел, мере које треба предузети и план активности за развој планинског туризма на подручју Старе планине, да је одредбом члана 2. прописано да ће се мере и активности из члана 1. ове уредбе спроводити према Програму развоја планинског туризма на подручју Старе планине, који је одштампан уз ову уредбу и чини њен саставни део, а да је одредбом члана 3. Уредбе прописано да Уредба ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Према одредби члана 42. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05, 101/07 и 65/08), Влада уредбом подробније разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона. Оспорена Уредба донета је са позивом на члан 7. став 1. Закона о туризму („Службени гласник РС“, број 45/05), којим је било прописано да „акта из члана 6. став 3. овог закона доноси Влада Републике Србије на предлог Министарства, по претходно прибављеном мишљењу других органа и организација надлежних за одговарајућу област“. Према одредбама члана 6. Закона о туризму који је био на снази у време доношења оспорене уредбе, било је прописано да се интегрално планирање обезбеђује, између осталог и у оквиру Стратегије развоја туризма Републике Србије, да Стратегију развоја туризма Републике Србије доноси Влада Републике Србије, на предлог министарства надлежног за послове туризма, те да се Стратегија реализује, између осталог, и путем програма развоја посебних видова туризма. У току поступка пред Уставним судом ступио је на снагу нови Закон о туризму („Службени гласник РС“, број 36/09), који одредбом члана 5. тачка 5) прописује да програм развоја туризма представља врсту планског документа у оквиру интегралног планирања развоја туризма.

Уставни суд је, разматрајући питање да ли оспорена уредба у материјално-правном смислу садржи одредбе за чију би оцену законитости био надлежан Уставни суд, пре свега утврдио да је уредба, сагласно члану 123. тачка 3) Устава, увек општи акт који Влада доноси ради извршавања закона. Одредбе које оспорена уредба, као општи акт, садржи, по оцени Уставног суда, нису несагласне Уставу и закону. При томе, Уставни суд констатује да у нормативној пракси није уобичајено, гледано са номотехничког аспекта, да плански акти, односно програми развоја чине саставне делове уредби. Међутим, ова чињеница, сама по себи, не чини оспорену Уредбу несагласну са Уставом или законом.

Уставни суд је такође утврдио да је Програм развоја планинског туризма на подручју Старе планине, који чини саставни део оспорене уредбе, односно који је Влада Уредбом утврдила, донет на начин и по поступку прописаном Законом и представља стратешки оквир и концепт развоја туризма у приоритетним планинским туристичким дестинацијама у Републици Србији. Дакле, оспорени програм не садржи опште правне норме за чију је оцену уставности и законитости надлежан Уставни суд, у смислу одредаба члана 167. Устава Републике Србије, а питање целисходности или оправданости појединих решења садржаних у овом акту спада у домен утврђивања и вођења политике Владе у области развоја планинског туризма, што је надлежност овог органа као носиоца извршне власти у Републици, сагласно члану 123. тачка 1) Устава.

Стога Уставни суд, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), није прихватио иницијативу за покретање поступка за оцену законитости оспорене уредбе.

На основу изложеног и одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, Суд је решио као у изреци.

Решење Уставног суда

**Уредба о средствима посебне намене
(„Службени гласник РС“, број 82/08)
– члан 1. став 2.**

Како је Законом о јавним набавкама прописана могућност да се из општег режима изузму јавне набавке за које је посебним прописом одређено да могу бити проглашене поверљивим, с тим да их надлежни орган својом одлуком заснованом на овлашћењима из посебног прописа одреди као такве, због тога што би сазнање неовлашћених лица да се оне спроводе, или сазнање да предмети набавке имају одређене спецификације или да се врше од одређеног понуђача, угрозило безбедност државе или грађана, оспорена одредба Уредбе која има карактер таквог посебног прописа није несагласна закону.

Иако је преузимање законске одредбе у правни акт ниже правне снаге сувишно, Уставни суд оцењује да та околност, сама по себи, не чини оспорени акт незаконитим, јер је то ствар правне технике, а наведена одредба производи правно дејство на основу самог закона.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање незаконитости одредбе члана 1. став 2. Уредбе о средствима посебне намене („Службени гласник РС“, број 82/08).

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу одредбе из тачке 1.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену законитости одредбе члана 1. став 2. Уредбе наведене у изреци. Иницијатор сматра да је оспорена одредба Уредбе којом је предвиђено да се на набавку средстава посебне намене не примењују прописи којима се уређују јавне набавке несагласна одредби члана 7. став 1. тачка 4) Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 116/08). Разлоге за оспоравање наведене одредбе Уредбе иницијатор налази у томе да из одредбе члана 7. став 1. тачка 4) Закона произлази да је потребно да кумулативно буду испуњена три услова да се на неку конкретну јавну набавку не примењују одредбе овог закона. Ти услови су: 1) да је посебним прописом одређено које набавке могу бити проглашене поверљивим, 2) да је надлежни орган својом одлуком заснованом на овлашћењима из посебног прописа, набавке које могу бити проглашене поверљивим одредио као поверљиве и 3) да је поверљивост одређена због тога што би сазнање неовлашћених лица да се такве набавке спроводе, или

сазнање да предмети набавке имају одређене спецификације или да се врше од одређеног понуђача угрозило безбедност државе и грађана. Иницијатор истиче да је Влада имала могућност да Уредбом одреди које набавке роба, услуга и радова могу бити проглашене поверљивим, али не и да унапред искључи које врсте набавки ће бити сматране поверљивим и због тога бити изузете „из примене Закона о јавним набавкама“, јер је тиме у потпуности искључен трећи законски услов – процена да би сазнање неовлашћених лица да се одређена набавка спроводи, да предмет набавке има одређену спецификацију или да се набавка врши од одређеног понуђача, угрозило безбедност државе или грађана. Поред овога, иницијатор је тражио од Уставног суда да до доношења коначне одлуке обустави извршење појединачних аката, односно радњи предузетих на основу оспорене одредбе Уредбе.

У поступку пред Уставним судом утврђено је следеће:

Уредбу о средствима посебне намене, чију одредбу оспорава иницијатор, донела је Влада, с позивом на одредбе члана 123. став 3. Устава, члана 42. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05, 101/07 и 65/08), а у вези са чл. 105. и 106. Закона о одбрани („Службени гласник РС“, број 116/07) и чланом 2. став 1. тачка 4) Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 39/02, 43/03, 55/04 и 101/05).

Одредбом члана 1. став 1. Уредбе прописано је да се њоме ближе одређују средства посебне намене поверљивог карактера у министарству надлежном за послове одбране и у Војсци Србије и прописан је начин и поступак набавке и отуђења тих средстава. Оспореном одредбом члана 1. став 2. Уредбе предвиђено је да се на набавку средстава посебне намене не примењују прописи којима се уређују јавне набавке.

Одредбом члана 7. став 1. тачка 4) Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 116/08), у односу на коју иницијатор оспорава наведену одредбу Уредбе, прописано је да се одредбе овог закона не примењују на набавке за које је посебним прописом одређено да могу бити проглашене поверљивим и које је надлежни орган својом одлуком, заснованом на овлашћењима из посебног прописа одредио као поверљиве, због тога што би сазнање неовлашћених лица да се такве набавке спроводе, или сазнање да предмети набавке имају одређене спецификације или да се врше од одређеног понуђача, угрозило безбедност државе или грађана. Из наведене одредбе Закона произлази, као што и иницијатор наводи, да су прописана три законска услова која кумулативно морају да буду испуњена да се на јавну набавку не би примењивале законске одредбе. Први услов је да постоји пропис, односно подзаконски акт којим је одређено које јавне набавке уопште могу бити изузете од примене Закона због свог поверљивог карактера, други је да их је надлежни орган својом одлуком одредио као поверљиве, а трећи је да карактер поверљиве набавке могу имати само оне набавке код којих би сазнање да предмети набавке имају одређене спецификације или да се врше од одређеног понуђача, угрозило безбедност државе или грађана.

Према оцени Суда, оспорена уредба је донета управо у извршавању првог законског услова из члана 7. став 1. тачка 4) Закона о јавним набавкама.

Она представља посебан пропис који доноси Влада као носилац извршне власти и који прописује које набавке роба (покретних и непокретних ствари) могу бити проглашене поверљивим, при чему су те робе Уредбом означене као средства посебне намене. Суд је, такође, оценио да нису основани наводи иницијатора да је Влада оспореном одредбом Уредбе искључила примену Закона о јавним набавкама. Ово из разлога што је сам Закон, у уводној реченици члана 7. став 1. прописао да се одредбе тог закона не примењују на набавке за које је посебним прописом одређено да могу бити проглашене поверљивим. Поред овога, Суд сматра да не стоје ни наводи иницијатора да је оспорена одредба Уредбе супротна Закону, јер „не постоји више могућност да се набавка било које врсте роба, услуга или радова по аутоматизму сматра поверљивом“, већ је потребно „да се неким актом пропише да одређене набавке (нпр. наоружање) могу бити проглашене поверљивим, ако су испуњени и додатни услови“. Ово стога што је Уредба чија је одредба иницијативом оспорена управо акт за који иницијатор сматра да мора да постоји. Коначно, Суд је оценио да нису основани ни наводи да одлука „о поверљивости“ треба да буде донета за конкретан поступак јавне набавке. Наиме, Суд указује да је Закон, као додатни услов за искључење примене законских одредаба, прописао да је надлежни орган својом одлуком, заснованој на овлашћењима из посебног прописа одредио као поверљиве „одређене набавке“, а да је одредбом члана 6. став 1. Уредбе одређено да се набавка средстава посебне намене врши на основу плана набавки средстава посебне намене који доноси министар надлежан за послове одбране. Из ове одредбе произлази да је план набавки средстава посебне намене управо одлука којом надлежни орган – министар, у складу са Уредбом, опредељује које конкретне набавке ће бити одређене као поверљиве, а ову одлуку министар доноси из разлога што би сазнање неовлашћених лица да се такве набавке спроводе или да предмети набавке имају одређене спецификације или да се врше од одређеног понуђача, угрозило безбедност државе или грађана, што је исти разлог који је обавезивао и Владу приликом доношења посебног прописа, тј. Уредбе, а којим на општи начин уређује које набавке могу бити изузете од примене Закона.

Према томе, Уставни суд налази да је одредбом члана 7. став 1. тачка 4) Закона као предуслов за непримењивање одредаба Закона о јавним набавкама предвидео постојање прописа – општег акта којим ће се определити врста и сврха набавке која може бити поверљива, дакле врста добара, услуга и радова и њихова намена, да је потом постављен захтев да се набавке одређене прописом конкретизују одлуком надлежног органа који ће спроводити поступак и то у погледу тачног одређивања која добра, услуге или радови ће се набављати и да је у оба случаја примену Законом дозвољеног изузетка условио сазнањем да би такве набавке угрозиле безбедност државе или грађана. Уставни суд оцењује да је постављени законски налог у потпуности реализован одредбама члана 1. став 1, чл. 2. до 5. и члана 6. став 1. оспорене уредбе, којима је уређена врста добара која се сматрају средствима посебне намене, обавеза надлежног органа да пре спровођења

поступка конкретно одреди средства посебне намене чија ће набавка бити изузета од примене поступка прописаног Законом и одређена намена тих средстава која је сагласна Законом прописаном услову.

На основу наведеног, Уставни суд је оценио да је Влада донела оспорену Уредбу у складу са законским овлашћењем и да се приликом доношења кретала у оквиру датог овлашћења. Оспорена одредба члана 1. став 2. Уредбе, по оцени Суда, не представља уређивање питања примене Закона овим актом, већ представља само преузету законску одредбу. Међутим, иако је преузимање законске одредбе у правни акт ниже правне снаге сувишно, Суд оцењује да та околност, сама по себи, не чини оспорени акт незаконитим, јер је то ствар правне технике, а наведена одредба производи правно дејство на основу самог закона.

Полазећи од изнетог, Уставни суд није прихватио иницијативу за покретање поступка за утврђивање незаконитости оспорене одредбе члана 1. став 2. Уредбе наведене у изреци, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Будући да је Суд у овој правној ствари донео коначну одлуку, захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу оспорене одредбе Уредбе одбацио је, сагласно одредби члана 56. тачка 3) наведеног закона.

На основу изложеног и одредбе члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду, Суд је решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУп-244/2009 од 16. априла 2010. године

**Уредба о одређивању средстава за посебне намене
за потребе Безбедносно-информативне агенције
(„Службени гласник РС“, број 21/09)
– члан 1. став 2.**

Изузимање појединих јавних набавки од примене Закона о јавним набавкама, могуће је, у складу са тим законом, уколико су кумулативно испуњени прописани услови (да постоји подзаконски акт којим је одређено које јавне набавке могу бити изузете од примене Закона због свог поверљивог карактера, да их је надлежни орган својом одлуком одредио као поверљиве и да карактер поверљиве могу имати само оне набавке код којих би сазнање да предмети набавке имају одређене спецификације или да се врше од одређеног понуђача, угрозило безбедност државе или грађана), те је Влада, у извршавању Закона, донела оспорену Уредбу у складу са законским овлашћењем да пропише које набавке могу бити проглашене поверљивим.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање незаконитости одредбе члана 1. став 2. Уредбе о одређивању средстава за посебне намене за потребе Безбедносно-информативне агенције („Службени гласник РС“, број 21/09).

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу одредбе Уредбе из тачке 1.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену законитости одредбе члана 1. став 2. Уредбе наведене у изреци. Иницијатор сматра да је оспорена одредба Уредбе којом је предвиђено да се на набавку средстава посебне намене не примењују прописи којима се уређују јавне набавке несагласна одредби члана 7. став 1. тачка 4) Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 116/08). Разлоге за оспоравање наведене одредбе иницијатор налази у томе да из одредбе члана 7. став 1. тачка 4) Закона произлази да је потребно да кумулативно буду испуњена три услова да се на неку конкретну јавну набавку не примењују одредбе овог закона. Ти услови су: 1) да је посебним прописом одређено које набавке могу бити проглашене поверљивим, 2) да је надлежни орган својом одлуком заснованој на овлашћењима из посебног прописа, набавке које могу бити проглашене поверљивим одредио као поверљиве и 3) да је поверљивост одређена због тога што би сазнање неовлашћених лица да се такве набавке спроводе, или сазнање да предмети набавке имају одређене спецификације или да се врше од одређеног понуђача угрозило безбедност државе и грађана. Иницијатор истиче да је Влада имала могућност да Уредбом одреди које набавке роба, услуга и радова могу бити проглашене поверљивим, али не и да унапред искључи које врсте набавки ће бити сматране поверљивим и због тога бити изузете „из примене Закона о јавним набавкама“, јер је тиме у потпуности искључен трећи законски услов – процена да би сазнање неовлашћених лица да се одређена набавка спроводи, да предмет набавке има одређену спецификацију или да се набавка врши од одређеног понуђача, угрозило безбедност државе или грађана. Поред овога, иницијатор је тражио од Уставног суда да до доношења коначне одлуке обустави извршење појединачних аката, односно радњи предузетих на основу оспорене одредбе Уредбе.

У поступку пред Уставним судом утврђено је следеће:

Уредбу о одређивању средстава за посебне намене за потребе Безбедносно-информативне агенције, чију одредбу члана 1. став 2. оспорава иницијатор, донела је Влада, с позивом на одредбе члана 123. тачка 3) Устава, а у вези са чланом 22. Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије („Службени гласник РС“, број 116/07) и чланом 45. Закона

о службама безбедности Савезне Републике Југославије („Службени лист СРЈ“, број 37/02 и „Службени лист СЦГ“, број 17/04).

Одредбом члана 1. став 1. Уредбе прописано је да се њоме ближе одређују набавке средстава за посебне намене за потребе Безбедносно-информативне агенције поверљивог карактера и прописују начин и поступак набавке и отуђења тих средстава. Оспореном одредбом члана 1. став 2. Уредбе предвиђено је да се на набавку средстава за посебне намене не примењују прописи којима се уређују јавне набавке.

Одредбом члана 7. став 1. тачка 4) Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 116/08), у односу на коју иницијатор оспорава наведену одредбу Уредбе, прописано је да се одредбе овог закона не примењују на набавке за које је посебним прописом одређено да могу бити проглашене поверљивим и које је надлежни орган својом одлуком, заснованој на овлашћењима из посебног прописа одредио као поверљиве, због тога што би сазнање неовлашћених лица да се такве набавке спроводе, или сазнање да предмети набавке имају одређене спецификације или да се врше од одређеног понуђача, угрозило безбедност државе или грађана. Из наведене одредбе Закона произлази, као што и иницијатор наводи, да су прописана три законска услова која кумулативно морају да буду испуњена да се на јавну набавку не би примењивале законске одредбе. Први услов је да постоји пропис, односно подзаконски акт којим је одређено које јавне набавке уопште могу бити изузете од примене Закона због свог поверљивог карактера, други је да их је надлежни орган својом одлуком одредио као поверљиве, а трећи је да карактер поверљиве набавке могу имати само оне набавке код којих би сазнање да предмети набавке имају одређене спецификације или да се врше од одређеног понуђача, угрозило безбедност државе или грађана.

Према оцени Уставног суда, оспорена уредба је донета управо у извршавању првог законског услова из члана 7. став 1. тачка 4) Закона о јавним набавкама. Она представља посебан пропис који доноси Влада као носилац извршне власти и који прописује које набавке роба (покретних и непокретних ствари) могу бити проглашене поверљивим, при чему су те робе Уредбом означене као средства посебне намене. Суд је, такође, оценио да нису основани наводи иницијатора да је Влада оспореном одредбом Уредбе искључила примену Закона о јавним набавкама. Ово из разлога што је сам Закон у уводној реченици члана 7. став 1. прописао да се одредбе тог закона не примењују на набавке за које је посебним прописом одређено да могу бити проглашене поверљивим. Поред овога, Суд сматра да не стоје ни наводи иницијатора да је оспорена одредба Уредбе супротна Закону, јер „не постоји више могућност да се набавка било које врсте роба, услуга или радова по аутоматизму сматра поверљивом“, већ је потребно „да се неким актом пропише да одређене набавке (нпр. наоружања) могу бити проглашене поверљивим, ако су испуњени и додатни услови“. Ово стога што је Уредба чија је одредба иницијативом оспорена управо акт за који иницијатор сматра да мора да постоји. Коначно, Суд је оценио да нису основани ни наводи да одлука „о поверљивости“ треба да буде донета за

конкретан поступак јавне набавке. Наиме, Суд указује да је Закон, као додатни услов за искључење примене законских одредаба, прописао да је надлежни орган својом одлуком, заснованом на овлашћењима из посебног прописа одредио као поверљиве „одређене набавке“, а да је одредбом члана 7. Уредбе одређено да о прибављању средстава за посебне намене одлучује директор Агенције или припадник Агенције кога он за то овласти, у складу са планом набавки и планом извршења буџета Агенције за одређену буџетску годину. Из ове одредбе произлази да је план набавки средстава посебне намене управо одлука којом надлежни орган, у складу са Уредбом, опредељује које конкретне набавке ће бити одређене као поверљиве, а ову одлуку доноси из разлога што би сазнање неовлашћених лица да се такве набавке спроводе или да предмети набавке имају одређене спецификације или да се врше од одређеног понуђача, угрозило безбедност државе или грађана, што је исти разлог који је обавезивао и Владу приликом доношења посебног прописа, тј. Уредбе, а којим на општи начин уређује које набавке могу бити изузете од примене Закона.

Према томе, Уставни суд налази да је одредбом члана 7. став 1. тачка 4) Закона, као предуслов за непримењивање одредаба Закона о јавним набавкама, предвиђено постојање прописа – општег акта којим ће се определити врста и сврха набавке која може бити поверљива, дакле врста добара, услуга и радова и њихова намена, да је потом постављен захтев да се набавке одређене прописом конкретизују одлуком надлежног органа који ће спроводити поступак и то у погледу тачног одређивања која добра, услуге или радови ће се набављати и да је у оба случаја примена Законом дозвољеног изузетка условљена сазнањем да би такве набавке угрозиле безбедност државе или грађана. Уставни суд оцењује да је постављени законски услов у потпуности реализован одредбама оспорене уредбе којима је уређена врста добара која се сматрају средствима посебне намене, обавеза надлежног органа да пре спровођења поступка конкретно одреди средства посебне намене чија ће набавка бити изузета од примене поступка прописаног Законом и определена намена тих средстава која је сагласна Законом прописаном услову (члан 1. став 1. и чл. 2. до 8).

На основу наведеног, Уставни суд је оценио да је Влада донела оспорену Уредбу у складу са законским овлашћењем и да се приликом доношења кретала у оквиру датог овлашћења. Оспорена одредба члана 1. став 2. Уредбе, по оцени Суда, не представља уређивање питања примене Закона овим актом, већ представља само преузету законску одредбу. Међутим, иако је преузимање законске одредбе у правни акт ниже правне снаге сувишно, Суд оцењује да та околност, сама по себи, не чини оспорени акт незаконитим, јер је то ствар правне технике, а наведена одредба производи правно дејство на основу самог закона.

Полазећи од изнетог, Уставни суд није прихватио иницијативу за покретање поступка за утврђивање незаконитости оспорене одредбе члана 1. став 2. Уредбе наведене у изреци, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Будући да је Суд у овој правној ствари донео коначну одлуку, захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи је одбацио, сагласно одредби члана 46. тачка 3) наведеног закона.

На основу изложеног и одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, Суд је решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУп-245/2009 од 21. априла 2010. године

Уредба о средствима за посебне намене
(„Службени гласник РС“, број 29/05)
– члан 7. став 2.

Влада се кретала у границама законом утврђених овлашћења када је оспореном Уредбом, као посебним прописом у смислу закона којим се уређују јавне набавке, утврдила да се на поверљиву набавку за потребе министарства надлежног за унутрашње послове (набавку добара, услуга и радова за потребе и у вези са непокретностима за посебне намене, као и набавка покретних ствари за посебне намене утврђених Уредбом) не примењује закон којим се уређују јавне набавке.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање незаконитости одредбе члана 7. став 2. Уредбе о средствима за посебне намене („Службени гласник РС“, број 29/05).

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу одредбе члана 7. став 2. Уредбе из тачке 1.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену законитости одредбе члана 7. став 2. Уредбе наведене у изреци. Иницијатор сматра да је оспорена одредба Уредбе којом је предвиђено да се на поверљиву набавку не примењује закон којим се уређују јавне набавке несагласна одредби члана 7. став 1. тачка 4) Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 116/08). Разлоге за оспоравање наведене одредбе иницијатор налази у томе да из одредбе члана 7. став 1. тачка 4) Закона произлази да је потребно да кумулативно буду испуњена три услова да се на неку конкретну јавну набавку не примењују одредбе овог закона. Ти услови су:

1) да је посебним прописом одређено које набавке могу бити проглашене поверљивим, 2) да је надлежни орган својом одлуком заснованом на овлашћењима из посебног прописа, набавке које могу бити проглашене поверљивим одредио као поверљиве и 3) да је поверљивост одређена због тога што би сазнање неовлашћених лица да се такве набавке спроводе, или сазнање да предмети набавке имају одређене спецификације или да се врше од одређеног понуђача угрозило безбедност државе и грађана. Иницијатор истиче да је Влада имала могућност да Уредбом одреди које набавке роба, услуга и радова могу бити проглашене поверљивим, али не и да унапред искључи које врсте набавки ће бити сматране поверљивим и због тога бити изузете „из примене Закона о јавним набавкама“, јер је тиме у потпуности искључен трећи законски услов – процена да би сазнање неовлашћених лица да се одређена набавка спроводи, да предмет набавке има одређену спецификацију или да се набавка врши од одређеног понуђача, угрозило безбедност државе или грађана. Поред овога, иницијатор је тражио од Уставног суда да до доношења коначне одлуке обустави извршење појединачних аката, односно радњи предузетих на основу оспорене одредбе Уредбе.

У поступку пред Уставним судом утврђено је следеће:

Уредбу о средствима за посебне намене, чију одредбу оспорава иницијатор, донела је Влада, с позивом на одредбу члана 90. тачка 2) Устава Републике Србије, а у вези са чланом 31. став 1. и чланом 36. Закона о средствима у својини Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97 и 44/99) и чланом 2. став 1. тачка 4) Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 39/02 и 55/04). Наведена Уредба претрпела је измену ступањем на снагу Уредбе о измени Уредбе о средствима за посебне намене („Службени гласник РС“, број 7/2010), коју је донела Влада с позивом на одредбу члана 123. тачка 3) Устава Републике Србије, а у вези са чланом 31. став 1. и чланом 36. Закона о средствима у својини Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97, 44/99 и 101/05).

Одредбом члана 1. Уредбе прописано је да се њоме ближе одређују средства посебне намене и уређује начин и поступак прибављања тих средстава за потребе министарства надлежног за унутрашње послове. Одредбом члана 7. став 1. Уредбе прописано је да се под набавком средстава за посебне намене, у смислу ове уредбе, подразумева набавка добара, услуга и радова за потребе и у вези са непокретностима за посебне намене, као и набавка покретних ствари за посебне намене (поверљива набавка), а оспореном одредбом става 2. овог члана одређено је да се на поверљиву набавку не примењује закон којим се уређују јавне набавке.

Одредбом члана 7. став 1. тачка 4) Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 116/08), у односу на коју иницијатор оспорава наведену одредбу Уредбе, прописано је да се одредбе овог закона не примењују на набавке за које је посебним прописом одређено да могу бити проглашене поверљивим и које је надлежни орган својом одлуком, заснованом на овлашћењима из посебног прописа одредио као поверљиве, због тога што би сазнање неовлашћених лица да се такве набавке спроводе, или сазнање да

предмети набавке имају одређене спецификације или да се врше од одређеног понуђача, угрозило безбедност државе или грађана. Из наведене одредбе Закона произлази, као што и иницијатор наводи, да су прописана три законска услова која кумулативно морају да буду испуњена да се на јавну набавку не би примењивале законске одредбе. Први услов јесте да постоји пропис, односно подзаконски акт којим је одређено које јавне набавке уопште могу бити изузете од примене Закона због свог поверљивог карактера, други је да их је надлежни орган својом одлуком одредио као поверљиве, а трећи је да карактер поверљиве набавке могу имати само оне набавке код којих би сазнање да предмети набавке имају одређене спецификације или да се врше од одређеног понуђача, угрозило безбедност државе или грађана.

Према оцени Суда, оспорена уредба је донета управо у извршавању првог законског услова из члана 7. став 1. тачка 4) Закона о јавним набавкама. Она представља посебан пропис који доноси Влада као носилац извршне власти и који прописује које набавке роба (непокретних и покретних ствари) могу бити проглашене поверљивим, при чему су те робе Уредбом означене као средства за посебне намене. Суд је, такође, оценио да нису основани наводи иницијатора да је Влада оспореном одредбом Уредбе искључила примену Закона о јавним набавкама. Ово из разлога што је сам Закон у уводној реченици члана 7. став 1. прописао да се одредбе тог закона не примењују на набавке за које је посебним прописом одређено да могу бити проглашене поверљивим. Поред овога, Суд сматра да не стоје ни наводи иницијатора да је оспорена одредба Уредбе супротна Закону, јер „не постоји више могућност да се набавка било које врсте роба, услуга или радова по аутоматизму сматра поверљивом“, већ је потребно „да се неким актом пропише да одређене набавке (нпр. наоружања) могу бити проглашене поверљивим, ако су испуњени и додатни услови“. Ово стога што је Уредба чија је одредба иницијативом оспорена управо акт за који иницијатор сматра да мора да постоји. Коначно, Суд је оценио да нису основани ни наводи да одлука „о поверљивости“ треба да буде донета за конкретан поступак јавне набавке. Наиме, Суд указује да је Закон, као додатни услов за искључење примене законских одредаба, прописао да је надлежни орган својом одлуком, заснованом на овлашћењима из посебног прописа одредио као поверљиве „одређене набавке“, а да је одредбом члана 6. Уредбе одређено да о прибављању покретних ствари за посебне намене одлучује министар унутрашњих послова, у складу са планом извршења буџета Министарства за одређену буџетску годину. Из ове одредбе Закона произлази да је план набавки средстава посебне намене управо одлука којом надлежни орган, у складу са Уредбом, опредељује које конкретне набавке ће бити одређене као поверљиве, а ову одлуку доноси из разлога што би сазнање неовлашћених лица да се такве набавке спроводе или да предмети набавке имају одређене спецификације или да се врше од одређеног понуђача, угрозило безбедност државе или грађана, што је исти разлог који је обавезивао и Владу приликом доношења посебног прописа, тј. Уредбе, а којим на општи начин уређује које набавке могу бити изузете од примене Закона.

Према томе, Уставни суд налази да је одредбом члана 7. став 1. тачка 4) Закона, као предуслов за непримењивање Закона о јавним набавкама, предвиђено постојање прописа – општег акта којим ће се одредити врста и сврха набавке која може бити поверљива, дакле врста добара, услуга и радова и њихова намена, да је потом постављен захтев да се набавке одређене прописом конкретизују одлуком надлежног органа који ће спроводити поступак и то у погледу тачног одређивања која добра, услуге или радови ће се набављати и да је у оба случаја примена Законом дозвољеног изузетка условљена сазнањем да би такве набавке угрозиле безбедност државе или грађана. Уставни суд оцењује да је постављени законски налог у потпуности реализован одредбама оспорене уредбе којима је уређена врста добара која се сматрају средствима за посебне намене, као и начин и поступак прибављања тих средстава за потребе министарства надлежног за унутрашње послове.

На основу наведеног, Уставни суд је оценио да је Влада донела оспорену Уредбу у складу са законским овлашћењем и да се приликом доношења кретања у оквиру датог овлашћења. Оспорена одредба члана 7. став 2. Уредбе, по оцени Суда, не представља уређивање питања примене Закона овим актом, већ представља само преузету законску одредбу. Међутим, иако је преузимање законске одредбе у правни акт ниже правне снаге сувишно, Суд оцењује да та околност, сама по себи, не чини оспорени акт незаконитим, јер је то ствар правне технике, а наведена одредба производи правно дејство на основу самог закона.

Полазећи од изнетог, Уставни суд није прихватио иницијативу за покретање поступка за утврђивање незаконитости оспорене одредбе члана 7. став 2. Уредбе наведене у изреци, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Будући да је Суд у овој правној ствари донео коначну одлуку, захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи је одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3. наведеног закона.

На основу изложеног и одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, Суд је решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: ГУп-243/2009 од 28. маја 2010. године

**Уредба о висини накнаде за коришћење вода, накнаде за заштиту вода и накнаде за извађени материјал из водотока за 2008. годину
(„Службени гласник РС“, број 29/08)**

Како је законом изричито прописана обавеза плаћања накнаде за коришћење вода, чији су обвезници корисници површинских, подземних и минералних вода и то сразмерно количини и квалитету захваћене воде и зависно од намене за коју се вода користи, а Влада овлашћена да, полазећи од Законом утврђених критеријума, пропише висину накнаде

за кориснике, Влада се доносећи оспорену Уредбу, кретала у оквиру законом утврђеног овлашћења, а питања економске оправданости висине прописаних накнада, начина обрачуна накнаде и обрачунске мерне јединице, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да оцењује Уставни суд.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање незаконитости Уредбе о висини накнаде за коришћење вода, накнаде за заштиту вода и накнаде за извађени материјал из водотока за 2008. годину („Службени гласник РС“, број 29/08).

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења аката, односно радњи предузетих на основу Уредбе из тачке 1.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену законитости Уредбе наведене у тачки 1. изреке. У иницијативи се истиче да је оспорена уредба супротна одредбама члана 99. став 5. и члана 103. став 1. Закона о водама („Службени гласник РС“, бр. 46/91, 53/93, 67/93, 48/94, 54/96 и 101/07), а као разлоге оспоравања иницијатор наводи да се висина накнаде за коришћење вода утврђује на годишњем нивоу, као и да се плаћа на основу количине искоришћене воде у зависности од намене за коју се може користити захваћена вода у оном стању у коме је захваћена, те да се може наплаћивати само по једном, а не по више основа. Иницијатор сматра да је одредбама члана 2. оспорене уредбе извршена категоризација површинских, подземних и минералних вода у зависности од које је одређена и различита висина накнада за коришћење вода, а што је супротно одредбама члана 103. Закона о водама. Према наводима иницијатора, Уредбом се уводи не само накнада за захваћену воду, већ и за количину воде која је употребљена у финалном производу, што се пре може сматрати увођењем акцизе, односно другог облика опорезивања. На овај начин, по мишљењу иницијатора, оспореном Уредбом се омогућава плаћање накнаде за коришћење воде по више основа, без обзира на то што је вода захваћена само једанпут. Поред изнетог, иницијатор наводи да је уобичајено да се накнада за коришћење воде плаћа по једном м3, а да је оспореном Уредбом прописано да се накнада за коришћење за воду која има квалитет воде за пиће, а која се захвата и користи у финалним производима (алкохолна и безалкохолна пића), утврђује по једном литру воде као мерној јединици. Иницијатор истиче да се оваквим начином обрачуна накнаде за коришћење воде она вишеструко увећава, као

и да се тиме погоршавају услови пословања и нарушава правна сигурност у промету. Од Уставног суда је затражено и да обустави извршење појединачних аката, односно радњи донетих на основу оспорене уредбе.

Влада је Суду доставила одговор у коме је, поред осталог, истакла да је оспорена уредба донета на основу овлашћења из одредбе члана 99. став 5. Закона о водама и да је она у потпуности сагласна одредбама тог закона. Истиче да је одредбама члана 2. Уредбе, полазећи од Законом утврђених критеријума, прописана различита висина накнаде за кориснике у зависности од количине воде коју захватају, квалитета воде коју захватају (тј. да ли захватају непрерађену сирову воду, минералну, природну воду, воду квалитета за пиће) и намене за коју се користи захваћена вода (ради продаје предузећима или грађанима, за сопствене потребе, ради продаје минералне и природне воде на тржишту, за производњу алкохолних и безалкохолних пића и др.). У одговору се наводи да произвођачи алкохолних и безалкохолних пића за количину воде квалитета за пиће коју захвате и употребе у финалном производу имају обавезу да плате накнаду за коришћење воде само по том основу, што значи да се Уредбом не омогућава плаћање накнаде за захваћену воду по више основа, нити се њоме уводи акциза као облик опорезивања. Такође, доносилац акта наводи да је код обрачуна накнаде за коришћење воде за произвођаче који флаширају минералне и природне воде предвиђена, као обрачунска мерна јединица, литар, а не м³ воде, из разлога што они своје производе на тржишту продају у литрима. Поред овога, истиче се да обвезници који воду квалитета за пиће користе у финалном производу, као и обвезници који флаширају минералне и природне воде, продају ову воду на тржишту по економским ценама остварујући на тај начин добит, те да се приликом одређивања висине накнаде морају узети у обзир и економски критеријуми. Указује се и на то да је, са становишта Уредбе, без значаја околност да ли обвезник воду квалитета за пиће, коју користи у финалном производу, захвата као непрерађену сирову воду коју даље сам прерађује или захвата воду квалитета за пиће коју касније користи у финалном производу. При томе, указује се и на чињеницу да обвезници, који за производњу алкохолних и безалкохолних пића захватају воду квалитета за пиће из јавног водовода, за разлику од обвезника који захватају воду из својих бунара, имају обавезу да, поред накнаде за коришћење воде у финалном производу, плаћају и купопродајну цену за испоручену и захваћену воду јавном комуналном предузећу.

По спроведеном поступку, Уставни суд је констатовао да је оспорена уредба темпорални акт који је донет за календарску 2008. годину, те да је престала да важи 6. новембра 2009. године, ступањем на снагу Уредбе о висини накнаде за коришћење вода, накнаде за заштиту вода и накнаде за извађени материјал из водотока за 2009. годину („Службени гласник РС“, број 88/09). Оспорену Уредбу донела је Влада, на основу одредбе члана 99. став 5. Закона о водама („Службени гласник РС“, бр. 46/91, 53/93, 67/93, 48/94, 54/96 и 101/07), којом је овлашћена да утврђује висину накнада, у складу са критеријумима утврђеним овим законом.

Суд је утврдио и да је у току поступка наведени закон, осим одредаба чл. 81. до 96, престао да важи 15. маја 2010. године, ступањем на снагу новог Закона о водама („Службени гласник РС“, број 30/10). Такође, на основу одредбе члана 227. став 2. овог закона, одредбе чл. 99. до 107. ранијег Закона о водама престају да важе 1. јануара 2011. године, што значи да остају саставни део позитивног правног система, те да постоје процесне претпоставке за оцену законитости оспорене уредбе у односу на ове одредбе Закона о водама.

Одредбама члана 2. став 1. Уредбе била је утврђена висина накнада за коришћење површинских, подземних и минералних вода, и то за: 1) непре-рађену сирову воду; 2) воду квалитета за пиће која се захвата ради продаје привредним друштвима и другим правним лицима и грађанима; 3) воду квалитета за пиће која се користи за своје потребе; 4) произвођаче који флаширају минералне и природне воде за сваки продати литар воде; 5) рибњаке за сваки килограм продате рибе; 6) воду квалитета за пиће која се користи у производњи алкохолних и безалкохолних пића по 1 л воде и 7) воду која се користи за рад мини хидроелектрана на цену једног киловат-часа.

Одредбама чл. 99. до 107. Закона о водама („Службени гласник РС“, бр. 46/91, 53/93, 67/93, 48/94, 54/96 и 101/07) уређено је финансирање водопривредне делатности, тако да је чланом 99. прописано: да се средства за финансирање водопривредне делатности из члана 82. овог закона обезбеђују из накнаде за коришћење вода, накнаде за заштиту вода, накнаде за одводњавање, накнаде за наводњавање, накнаде за извађени материјал из водотока и накнаде за коришћење водопривредних објеката и за вршење других услуга, као и из средстава буџета Републике Србије за финансирање послова од општег интереса (став 1); да се накнада за коришћење вода плаћа за коришћење површинских, подземних и минералних вода (став 2); да су средства од накнаде за одводњавање, накнаде за наводњавање и накнаде за коришћење водопривредних објеката и за вршење других услуга, приход јавног водопривредног предузећа (став 3); да се средства остварена од накнаде за коришћење вода, накнаде за заштиту вода и накнаде за извађени материјал из водотока евидентирају на посебан рачун министарства надлежног за послове водопривреде (став 4); да висину накнаде за коришћење вода, накнаде за заштиту вода и накнаде за извађени материјал из водотока утврђује Влада (став 5). Одредбама Закона утврђени су елементи сваке од наведених накнада, па је тако одредбама члана 103. Закона утврђено: да накнаду за коришћење вода плаћају корисници површинских, подземних и минералних вода, сразмерно количини и квалитету захваћене воде и зависно од намене за коју се вода користи (став 1); да јавно електропривредно предузеће плаћа накнаду сразмерно количини произведене електричне енергије у хидроелектранама (став 2); да се средства остварена од накнаде за коришћење вода користе за финансирање изградње објеката за снабдевање становништва и привреде водом и за уређење водотока (став 3). Чланом 107. Закона прописано је да се у погледу рокова плаћања аконтације накнада, застарелости, камата, обнове поступка и поступка принудне наплате накнада и других питања која нису уређена овим законом, када

су у питању предузећа која имају статус корпорација, примењују прописи о порезу на добит корпорација, а за остале обвезнике плаћања накнада, прописи о плаћању пореза на доходак грађана.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да је Влада доносећи оспорену уредбу реализовала овлашћење из члана 99. став 5. наведеног Закона о водама. Поред тога, Уставни суд је на основу садржине оспорене уредбе утврдио да произвођачи алкохолних и безалкохолних пића имају обавезу да плате накнаду за коришћење воде само по основу одредбе тачке б) става 1. члана 2. Уредбе, а не како се у иницијативи наводи по више основа. Имајући у виду да Закон изричито прописује обавезу плаћања накнаде за коришћење вода, чији су обвезници корисници површинских, подземних и минералних вода и то сразмерно количини и квалитету захваћене воде и зависно од намене за коју се вода користи, Уставни суд је оценио да се не могу као основани прихватити наводи иницијатора да се оспореном уредбом уводи акциза или други облик опорезивања.

Поводом навода иницијатора који се односе на одређивање висине накнада, Уставни суд, у смислу одредаба члана 167. Устава, није надлежан да оцењује економску оправданост висине прописаних накнада, већ је то питање у домену економске политике коју води Влада у овој области, сагласно својој уставној надлежности да утврђује и води политику, извршава законе и друге опште акте Народне скупштине и доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона.

У вези навода иницијатора да се накнада за коришћење непрерађене сирове воде која се непосредно захвата и накнада за воду квалитета за пиће која се захвата за своје потребе утврђују по 1 м³ воде, а висина накнаде за воду квалитета за пиће која се захвата и користи у финалном производу (алкохолна и безалкохолна пића) по 1 л воде, Уставни суд је оценио да је, сагласно наведеној одредби члана 103. став 1. Закона, један од критеријума за утврђивање висине ове накнаде и намена за коју се вода користи, те је стога уређивање питања начина обрачуна накнаде и обрачунске мерне јединице ствар доносиоца акта, из чега произлази да се Влада, уређујући наведена питања оспореним одредбама члана 2. Уредбе кретала у границама својих законских овлашћења.

С обзиром на изнето, Уставни суд је нашао да поднета иницијатива није основана, те је стога није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Будући да је у овој правној ствари донео коначну одлуку, захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу оспорене уредбе Суд је одбацио, сагласно одредби члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду.

На основу изнетог и одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд је решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Исти правни став Уставни суд је изразио у Решењу IУй-320/2009 од 22. јуна 2010. године, којим није прихватио иницијативу за покрепање постојука за утврђивање незаконитости Уредбе о висини накнаде за коришћење вода, накнаде за заштитиу вода и накнаде за извађени материјал из водотока за 2009. годину („Службени гласник РС“, број 88/09) и којим је одбацио захтев за обуставу извршења актаа, односно радњи предузетих на основу наведене уредбе.

Обустава постојука

**Закључак Владе Републике Србије,
05 број 120-4830/2005-1 од 28. јула 2005. године
тачка 1. подтач. 1.1. до 1.5, тачка 2. подтач. 2.1. до 2.5. и тач. 3. и 4.**

Уставни суд је утврдио да оспорени закључак није у правном поретку, јер су престали да важе закони за чије извршавање га је Влада донела, те је поступак покренут предлогом овлашћеног предлагача обуставио, због престанка процесних претпоставки.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Обустава се поступак за оцењивање уставности и законитости одредаба тачке 1. подтач. 1.1. до 1.5, тачке 2. подтач. 2.1. до 2.5. и тач. 3. и 4. Закључка Владе Републике Србије, 05 број 120-4830/2005-1 од 28. јула 2005. године.

Образложење

Уставном суду поднет је предлог за оцену уставности и законитости одредаба тачке 1. подтач. 1.1. до 1.5, тачке 2. подтач. 2.1. до 2.5. и тач. 3. и 4. Закључка наведеног у изреци. У предлогу је наведено да се оспореним одредбама тачке 1. Закључка утврђују основице за обрачун плата, „као облик гарантоване плате која ће се исплаћивати из буџета“, а да се оспореним одредбама тачке 2. утврђују увећане основице за исплату плата носилаца правосудних функција које се исплаћују само из прихода од судских такси (тачка 3), с тим да, ако нема прихода од судских такси за исплату увећане основице, исплатиће се гарантована плата по основици утврђеној одредбама тачке 1. Закључка. Предлагач сматра да се оспореним одредбама Закључка врши „потпуно произвољно увођење гарантованих и условних плата“. Стога су оспорене одредбе Закључка у супротности са одредбама

Устава Републике Србије од 1990. године, према којима су судови самостални и независни у свом раду и суде на основу Устава, закона и других општих аката (члан 96. став 1), као и са основним начелима Уједињених нација о независности судства, израженим, између осталог, у Европској повељи о закону за судије. Истичући да су наведени принципи садржани и у одредбама Закона о судијама (чл. 4. и 30) Закона о платама у државним органима и јавним службама (чл. 1, 3. и 7), предлагач наводи да је оспореним одредбама Закључка „нарушено начело независности судија (судства), посебно начело о материјалној независности, јер о плати утврђеној и гарантованој законом која ће бити довољна да одржи независност судија и сигурност њихових породица нема говора“.

Влада Републике Србије, као доносилац оспореног закључка, је доставила одговор на наводе предлагача.

Чланом 112. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) прописано је да ће се поступци пред Уставним судом започети пре дана ступања на снагу овог закона, окончати по одредбама овог закона.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да се предлогом оспорава уставност и законитост одредаба тачке 1. подтач. 1.1. до 1.5, тачке 2. подтач. 2.1. до 2.5. и тач. 3. и 4. Закључка Владе Републике Србије, 05 број 120-4830/2005-1 од 28. јула 2005. године, чији је правни основ за доношење био члан 3. став 1. Закона о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, број 34/01) и члан 51. Закона о судским таксама („Службени гласник РС“, бр. 28/94, 53/95, 16/97, 34/01, 9/02, 29/04 и 61/05).

У току поступка пред Уставним судом, ступањем на снагу Устава од 2006. године, престао је да важи Устав од 1990. године, у односу на који је тражена оцена уставности.

Такође, у току поступка пред Уставним судом ступио је на снагу Закон о судијама („Службени гласник РС“, број 116/08), чијим су даном почетка примене, 1. јануара 2010. године, престали да важе: Закон о судијама („Службени гласник РС“, бр. 63/01, 42/02, 17/03, 27/03, 29/04, 35/04, 44/04, 61/05, 101/05 и 46/06) и одредбе Закона о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 34/01, 62/06 – др. закон и 63/06 – исправка др. закона), у делу који се односи на начин утврђивања плата, додатака и накнада судија, као и одредба члана 51. став 2. Закона о судским таксама („Службени гласник РС“, бр. 28/94, 53/95, 16/97, 34/01 – др. закон, 9/02, 29/04 и 61/05), у делу који се односи на правосудни додатак. Такође, важећим Законом о судијама – одредбама чл. 37. до 42. уређује се материјални положај судије – плате, платне групе, коефицијенти за судије, председника суда, судију који је премештен, односно упућен, као и критеријуми за увећање основне плате судије.

С обзиром на то да из наведених чињеница произлази да и оспорени закључак није у правном поретку, јер су престали да важе закони у чијем извршавању је Влада донела наведени закључак, Уставни суд је утврдио да су престале процесне претпоставке за вођење поступка, те је поступак

покренут предлогом овлашћеног предлагача обуставио, сагласно одредби члана 57. тачка 2) Закона о Уставном суду.

На основу изнетог и одредбе члана 46. тачка 7) Закона о Уставном суду, Уставни суд је решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IY-400/2005 од 18. фебруара 2010. године

3. ОПШТИ АКТИ ДРУГИХ РЕПУБЛИЧКИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА

ОДЛУКЕ

**Правилник о изменама и допунама Правилника
о ближим условима и начину остваривања права
на финансијску подршку породици са децом
(„Службени гласник РС“, број 17/06)
– члан 10. ст. 1, 2. и 3, члан 12. ст. 1. и 2. и члан 13.**

Како се правилником као прописом органа државне управе разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе, министар надлежан за социјална питања, као доносилац оспореног акта, прекорачио је законом утврђена овлашћења органа управе у доношењу прописа када је оспореним одредбама Правилника непосредно уредио садржину појединих законских института из области система бриге о деци, односно значење појединих законских израза које није дефинисао сам законодавац, уместо да разради и конкретизује постојеће одредбе закона у погледу услова и начина остваривања одређеног законом признатог права.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 10. ст. 2. и 3, члана 12. ст. 1. и 2. и члана 13. Правилника о изменама и допунама Правилника о ближим условима и начину остваривања права на финансијску подршку породици са децом („Службени гласник РС“, број 17/06), нису у сагласности са законом.

2. Обустаља се поступак за оцену законитости одредбе члана 10. став 1. Правилника из тачке 1.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену законитости одредаба члана 10, члана 12. ст. 1. и 2. и члана 13. Правилника наведеног у изреци. У иницијативи се наводи да одредбама Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, бр. 16/02 и 115/05) није одређено шта се подразумева „под одговарајућим стамбеним простором и другим нужним економским зградама у пољопривредном домаћинству“, те да су оспорене одредбе члана 10. Правилника у супротности са одредбом члана 15. став 2. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, број 79/05), према којој се правилником разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе, као и са одредбама члана 5. Закона о изменама и допунама Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, број 115/05), којом су

измењене одредбе члана 6. основног текста Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, број 16/02). Полазећи од тога да се „правилником не могу одређивати услови за остваривање права и интереса грађана“, по мишљењу иницијатора, „законом је требало одредити шта се сматра одговарајућим стамбеним простором и другим нужним економским зградама у пољопривредном домаћинству, док се правилником могло регулисати питање којим се исправама доказује површина стамбеног простора и др.“. Оспоравајући одредбе члана 11. ст. 1. и 2. Правилника, иницијатор наводи да су оне у супротности са одредбама члана 15. став 2. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, број 79/05), будући да Закон о финансијској подршци породици са децом није регулисао „шта се подразумева под непосредном бригом о детету у смислу тог закона“. У вези оспоравања члана 13. Правилника, иницијатор сматра да је наведени члан, такође, у супротности са одредбом члана 15. став 2. Закона о државној управи, будући „да одредбама Закона о финансијској подршци породици са децом као и Породичног закона („Службени гласник РС“, број 18/05) није регулисан статус самохраног родитеља, док се правилником могло регулисати само питање којим се исправама доказује статус самохраног родитеља“.

Уставни суд је у спроведеном поступку поводом поднете иницијативе за оцену законитости оспорених одредаба наведеног правилника оценио да се основано поставља питање њихове сагласности са законом, те је, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), на седници одржаној 22. децембра 2009. године, донео Решење о покретању поступка за оцену законитости одредаба члана 10, члана 12. ст. 1. и 2. и члана 13. наведеног правилника.

На основу одредаба чл. 33. и 34. Закона о Уставном суду, Уставни суд је дописом од 16. фебруара 2010. године доставио наведено Решење доносиоцу акта, ради давања одговора. Како у остављеном року, а ни накнадно, доносилац акта није доставио одговор, Суд је, на основу одредбе члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, наставио поступак у овој правној ствари.

У поступку пред Уставним судом утврђено је следеће:

Правилник о ближим условима и начину остваривања права на финансијску подршку породици са децом („Службени гласник РС“, број 29/02) је донет на основу одредбе члана 26. став 1. Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, број 16/02), којом је прописано да министар надлежан за социјална питања прописује ближе услове и начин остваривања права на: накнаду зараде за време породилског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета; родитељски додатак; дечији додатак; накнаду трошкова боравка у предшколској установи за децу без родитељског старања и накнаду трошкова боравка у предшколској установи за децу ометену у развоју. Правилник је до сада претрпео више измена и допуна, које су објављене у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 80/04, број 123/04, број 17/06 и број 107/06. Оспорене одредбе садржане су у Правилнику о изменама и допунама Правилника о ближим условима и начину остваривања права на финан-

сијску подршку породици са децом („Службени гласник РС“, број 17/06) и односе се на дечији додатак.

Оспореним одредбама члана 10. Правилника измењен је члан 22. основног текста Правилника, тако што је прописано: да се под одговарајућим стамбеним простором, у смислу Закона и овог правилника, подразумева 20 квадратних метара стамбеног простора по члану породице подносиоца захтева (став 1); да подносилац захтева и чланови његове породице могу, у смислу Закона и овог правилника, поседовати поред одговарајућег стамбеног простора и гаражу (став 2); да се под нужним економским зградама у пољопривредном домаћинству, у смислу Закона и овог правилника, подразумевају мањи обори, штале, амбари и настрешнице (став 3).

Уставни суд је констатовао да је оспорена одредба члана 10. став 1. Правилника престала да важи на основу члана 8. Правилника о изменама и допунама Правилника о ближим условима и начину остваривања права на финансијску подршку породици са децом („Службени гласник РС“, број 107/06), који је ступио на снагу 6. децембра 2006. године. Одредбом члана 8. новелираног Правилника прописано је да се под одговарајућим стамбеним простором, у смислу Закона и овог правилника, подразумева соба по члану породице, плус још једна соба.

Оспореним одредбама члана 12. ст. 1. и 2. Правилника измењен је члан 29. основног текста Правилника, тако што је прописано: да непосредна брига о детету у смислу Закона и овог правилника, подразумева непосредно старање о животу, здрављу, васпитавању и образовању детета (став 1), а да изузетно, родитељ непосредно брине и о детету које свакодневно путује у место школовања, које похађа школу интернатског типа ван места пребивалишта – боравишта, или средњу школу која не постоји у месту пребивалишта, односно похађа жељену средњу школу коју је због недовољног броја бодова морало да упише у другом месту (став 2).

Оспореним одредбама члана 13. Правилника, којима је измењен члан 32. основног текста Правилника, прописано је: да је самохрани родитељ, у смислу Закона и овог правилника, родитељ који самостално врши родитељско право у складу са одредбама Породичног закона („Службени гласник РС“, број 18/05), као и да ће се родитељ сматрати самохраним у следећим случајевима: 1) када је други родитељ постао потпуно и трајно неспособан за привређивање, а није стекао право на пензију; 2) када се други родитељ налази на одслужењу војног рока; 3) када се други родитељ налази на издржавању казне затвора дуже од шест месеци.

Одредбама Устава Републике Србије утврђено је: да се брак и односи у браку и породици уређују законом и да се ванбрачна заједница изједначава са браком, у складу са законом (члан 62. ст. 4. и 5); да Република Србија подстиче родитеље да се одлуче на рађање деце и помаже им у томе (члан 63. став 2); да деца уживају људска права примерено свом узрасту и душевној зрелости, као и да се права детета и њихова заштита уређују законом (члан 64. ст. 1. и 5); да родитељи имају право и дужност да издржавају, васпитавају и образују своју децу, и у томе су равноправни (члан 65. став 1); да породица,

мајка, самохрани родитељ и дете у Републици Србији уживају посебну заштиту, у складу са законом, а мајци се пружа посебна подршка и заштита пре и после порођаја (члан 66. ст. 1. и 2); да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области бриге о деци (члан 97. тачка 10)).

Законом о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, бр. 16/02, 115/05 и 107/09) прописано је: да се право на дечији додатак може остварити уколико подносилац захтева, односно чланови његове породице не поседују непокретности на територији Србије, осим одговарајућег стамбеног простора који одговара потребама појединца, односно породице, а да се изузетно право на дечији додатак може остварити уколико подносилац захтева, односно чланови његове породице, који остварују доходак од пољопривреде, не поседују непокретности на територији Србије, осим одговарајућег стамбеног простора који одговара потребама појединца, односно породице и других нужних економских зграда у пољопривредном домаћинству и земљишта у површини до два хектара по члану породице (члан 6. ст. 1. и 2); да дечији додатак остварује један од родитеља који непосредно брине о детету, који је држављанин Србије, има пребивалиште на територији Републике Србије и остварује право на здравствену заштиту преко Републичког завода за здравствено осигурање за прво, друго, треће и четврто дете по реду рођења у породици, од дана поднетог захтева, под условима предвиђеним овим законом (члан 17. став 1), као и да се за самохране родитеље цензус утврђен у члану 19. Закона увећава за 20% (члан 20).

Одредбама Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 101/07) прописано је: да се правилником разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе (члан 15. став 2); да министарства и посебне организације могу доносити прописе само кад су на то изричито овлашћени законом или прописом Владе, те да министарства и посебне организације не могу прописом одређивати своје или туђе надлежности, нити физичким и правним лицима установљавати права и обавезе које нису већ установљене законом (члан 16. ст. 1. и 2).

Имајући у виду предмет овог уставног поступка, Уставни суд је најпре констатовао да се правилником као прописом органа државне управе разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе, те да је министар надлежан за социјална питања, сагласно одредби члана 26. став 1. Закона о финансијској подршци породици са децом, имао овлашћење да правилником пропише, поред осталог, ближе услове и начин остваривања права на дечији додатак. Дакле, доносилац оспореног правилника није био овлашћен да одређује правну садржину појединих института из области система бриге о деци, односно значење појединих законских израза које није дефинисао сам законодавац, већ је требало да разради и конкретизује постојеће одредбе закона у погледу услова и начина остваривања одређеног законом признатог права. Међутим, по оцени Уставног суда, доносилац оспореног акта је прекорачио законом утврђена овлашћења органа управе у доношењу прописа када је оспореним одредбама Правилника непосредно уредио садржину појединих законских института, као што су: нужне економске зграде у пољопривредном домаћинству (члан 10. став

3), непосредна брига о детету (члан 12. ст. 1. и 2) и самохрани родитељ (члан 13). Оспореном одредбом члана 10. став 2. Правилника прописано је да подносилац захтева и чланови његове породице могу поседовати поред одговарајућег стамбеног простора и гаражу, на који начин су им дата већа права од оних која су прописана чланом 6. став 1. Закона о финансијској подршци породици са децом, што је супротно забрани из члана 16. став 2. Закона о државној управи. Полазећи од изложеног, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе Правилника наведене у тачки 1. изреке нису у сагласности за законом.

С обзиром на то да је у току поступка оспорена одредба члана 10. став 1. Правилника престала да важи, Суд је, сагласно одредби члана 57. тачка 2) Закона о Уставном суду, обуставио поступак за оцену законитости, као у тачки 2. изреке.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 45. тачка 4), члана 46. тачка 7) и члана 57. тачка 2) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе Правилника из тачке 1. изреке престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: IY-49/2006 од 15. јула 2010. године

(„Службени гласник РС“, број 27/11)

Решења о неприхватању иницијатива

**Правилник о начину и поступку процене ризика
на радном месту и у радној околини
(„Службени гласник РС“, бр. 72/06 и 84/06 – исправка)
– члан 18. став 2.**

Оспорена одредба Правилника, којом је утврђена обавеза стручног лица одговорног за спровођење поступка процене ризика да има положен стручни испит о практичној оспособљености за обављање послова безбедности и здравља на раду, сагласна је закону, јер не искључује могућност да послодавци, у делатностима наведеним у Закону, ако имају мање од десет запослених, самостално обављају послове безбедности и здравља на раду утврђене законом и без положеног стручног испита.

Уставни суд у донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање незаконитости одредбе члана 18. став 2. Правилника о начину и поступку

процене ризика на радном месту и у радној околини („Службени гласник РС“, бр. 72/06 и 84/06 – исправка).

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену законитости одредбе члана 18. став 2. Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини („Службени гласник РС“, бр. 72/06 и 84/06 – исправка). Подносилац иницијативе сматра да се оспореном одредбом Правилника, којом је предвиђено да стручно лице за спровођење поступка процене ризика одређује послодавац из реда запослених са положеним стручним испитом о практичној оспособљености за обављање послова безбедности и здравља на раду, послодавци у делатностима трговине, угости-тељства и туризма, занатских и личних услуга, финансијско-техничких и пословних услуга, образовања, науке и информација, здравствене и социјалне заштите и у стамбено-комуналним делатностима, који имају до 10 запослених, онемогућавају да самостално и без положеног стручног испита обављају послове безбедности и здравља на раду, јер Правилник прописује обавезу за све послодавце да именују лице одговорно за спровођење поступка процене ризика из реда запослених са положеним стручним испитом о практичној оспособљености за обављање послова безбедности и здравља на раду.

У одговору доносиоца акта наводи се, поред осталог, да је одредбом члана 37. став 3. Закона о безбедности и здрављу на раду („Службени гласник РС“, број 101/05) прописана могућност да послодавци који обављају једну од наведених делатности и имају мање од десет запослених, могу сами да обављају послове безбедности и здравља на раду без положеног одговарајућег стручног испита, док је одредбом члана 18. став 2. Правилника прописано да стручно лице које послодавац одреди из реда својих запослених мора да има положен стручни испит, што је у складу са одредбама члана 37. ст. 2. и 4. Закона и не утиче на остваривање права утврђеног у члану 37. став 3. Закона.

У претходно спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је Правилник о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини донео Министар рада, запошљавања и социјалне политике на основу члана 13. став 4. Закона о безбедности и здрављу на раду („Службени гласник РС“, број 101/05). Овим Правилником утврђују се начин и поступак процене ризика од насталих повреда на раду или оштећења здравља, односно обољења запосленог на радном месту и у радној околини, као и начин и мере за њихово отклањање, које послодавац уређује актом о процени ризика (члан 1).

Према оспореној одредби члана 18. став 2. Правилника, стручно лице одговорно за спровођење поступка процене ризика послодавац одређује из реда запослених са положеним стручним испитом о практичној оспособљености за обављање послова безбедности и здравља на раду.

Законом о безбедности и здрављу на раду („Службени гласник РС“, број 101/05) прописано је: да се овим законом уређује спровођење и унапређивање безбедности и здравља на раду лица која учествују у радним процесима, као и лица која се затекну у радној околини, ради спречавања повреда на раду, професионалних обољења или обољења у вези са радом (члан 1. став 1); да се права, обавезе и одговорности послодаваца и запослених, надлежности и мере чијом се применом, односно спровођењем осигурава безбедност и здравље на раду остварују у складу са овим законом и прописима донетим на основу закона, осим ако посебним законом није другачије одређено (члан 2); да је акт о процени ризика акт који садржи опис процеса рада са проценом ризика од повреда и/или оштећења здравља на радном месту и у радној околини и мере за отклањање или смањивање ризика с циљем побољшања безбедности и здравља на раду (члан 4. тачка 14)); да начин и поступак процене ризика на радном месту и у радној околини прописује министар надлежан за рад (члан 13. став 4); да послове безбедности и здравља на раду може да обавља лице које има положен стручни испит у складу са овим законом (члан 37. став 2), као и да послове безбедности и здравља на раду послодавац може да обавља сам у делатностима трговине, угоститељства и туризма, занатских и личних услуга, финансијско-техничких и пословних услуга, образовања, науке и информација, здравствене и социјалне заштите и у стамбено-комуналној делатности, ако има до десет запослених и није дужан да има положен стручни испит из става 2. овог члана (члан 37. став 3); да за обављање послова безбедности и здравља на раду послодавац може да одреди једног или више од својих запослених или да ангажује правно лице, односно предузетника који имају лиценцу (члан 37. став 4); да послодавац одлучује о начину организовања послова за безбедност и здравље на раду у зависности од технолошког процеса, организације, природе и обима процеса рада, броја запослених који учествују у процесу рада, броја радних смена, процењених ризика, броја локацијски одвојених јединица и врсте делатности (члан 37. став 5); да лице за безбедност и здравље на раду обавља послове у складу са овим законом, а нарочито учествује у припреми акта о процени ризика (члан 40. став 1. тачка 1)).

Полазећи од изложеног, Уставни суд је оценио да је оспорени правилник донет од стране Министра рада и социјалне политике, као за то овлашћеног органа у смислу одредбе члана 13. став 4. Закона о безбедности и здрављу на раду. Уставни суд је, такође, оценио да је оспорена одредба Правилника, којом је утврђена обавеза за стручно лице одговорно за спровођење поступка процене ризика да има положен стручни испит о практичној оспособљености за обављање послова безбедности и здравља на раду, сагласна одредби члана 37. став 2. наведеног закона, према којој послове безбедности и здравља на раду може да обавља лице које има положен стручни испит у складу са овим законом.

Наводи подносиоца иницијативе да се оспореном одредбом Правилника послодавци у делатностима трговине, угоститељства и туризма, занатских и личних услуга, финансијско-техничких и пословних услуга, образовања,

науке и информација, здравствене и социјалне заштите и у стамбено-комуналној делатности, који имају до десет запослених, онемогућавају да самостално и без положеног стручног испита обављају послове безбедности и здравља на раду, нису основани, имајући у виду да оспорена одредба Правилника не искључује могућност послодавцима да у делатностима набројаним у члану 37. став 3. Закона самостално обављају послове из одредбе члана 40. став 1. тачка 1) овог закона без положеног стручног испита, ако имају до десет запослених. Наиме, оспорена одредба Правилника уређује ситуацију када је сваки послодавац у предузећу које има преко десет запослених, односно који има мање од десет запослених, а не обавља делатности из члана 37. став 3. Закона, у обавези да има лице за послове безбедности и здравља на раду са положеним стручним испитом за њихово обављање.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је оценио да наводи иницијатора нису основани, те стога, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), иницијативу није прихватио.

На основу одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, Суд је решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУп-169/2009 од 18. фебруара 2010. године

**Правилник о давању службених станова у закуп
запосленима у Министарству одбране и Војсци Србије
(„Службени војни лист“, бр. 31/04 и 33/06)**

Министар одбране поступао је у границама овлашћења утврђених законом и подзаконским актом извршног органа, прописујући оспореним правилником посебне критеријуме за давање службених станова у закуп само на одређено време и одређеним категоријама лица због потреба службе.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости Правилника о давању службених станова у закуп запосленима у Министарству одбране и Војсци Србије („Службени војни лист“, бр. 31/04 и 33/06).

2. Одбацује се иницијатива за оцену сагласности Правилника из тачке 1. са Уставном повељом државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист СЦГ“, број 1/03) и Повељом о људским и мањинским правима и грађанским слободама („Службени лист СЦГ“, број 6/03).

Образложење

Суд Србије и Црне Горе је уступио Уставном суду иницијативу за оцену сагласности Правилника о давању службених станова у закуп запосленима у Министарству одбране и Војсци Србије и Црне Горе („Службени војни лист“, број 31/04) са Уставном повељом државне заједнице Србија и Црна Гора, Повељом о људским и мањинским правима и грађанским слободама, Законом о имовини Савезне Републике Југославије и Уредбом о начину, критеријумима и мерилима за давање станова у закуп и додељивање стамбених зајмова за решавање стамбених питања запослених у савезним органима. Подносилац иницијативе, оспоравајући наведени правилник у односу на Закон о имовини СРЈ, наводи да се према члану 23. наведеног закона, службени станови могу давати запосленима на одређеном радном месту, односно функцији коју утврди Савезна влада, која је то и учинила својом Уредбом, прописујући да службене станове могу добити највиши функционери, док је оспореним правилником прописано да службени стан могу добити сви запослени. По мишљењу иницијатора, на тај начин најстарији запослени, којима је „радни век на заласку“, нису ни могли бити стамбено обезбеђени. Подносилац иницијативе оспорава наведени правилник и у односу на одредбе важећег Устава које се односе на забрану дискриминације, једнакост пред законом и делотворну судску заштиту, као и у односу на Уредбу, наводећи да министар одбране није био овлашћен за уређивање питања утврђених оспореним правилником.

У одговору доносиоца акта наводи се да је оспорени правилник прописао министар одбране, на основу овлашћења из члана 16. Уредбе о начину, критеријумима и мерилима за давање станова у закуп и додељивање стамбених зајмова за решавање стамбених питања у савезним органима, којим је прописано да запосленима у Савезном министарству одбране и Војсци Југославије службени стан даје савезни министар за одбрану, односно лице које он овласти, на основу критеријума из ове уредбе и посебних критеријума које прописује министар одбране. У одговору се посебно наводи да је Суд Србије и Црне Горе одлучивао о законитости наведеног правилника и утврдио да исти није несагласан са Законом о имовини СРЈ, осим одредбе члана 16. Правилника, за коју је утврђено да је несагласна са тим законом.

Чланом 112. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) прописано је да ће се поступци пред Уставним судом започети пре дана ступања на снагу овог закона, окончати по одредбама овог закона.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорени Правилник донео министар одбране, на основу члана 16. Уредбе о начину, критеријумима и мерилима за давање станова у закуп и додељивање стамбених зајмова за решавање стамбених питања у савезним органима („Службени лист СРЈ“, бр. 63/98, 2/99, 75/99, 12/01 и 14/01 и „Службени лист СЦГ“, бр. 45/05 и 47/05).

Оспореним Правилником утврђени су посебни критеријуми за давање станова у закуп за службене потребе запосленима у Министарству одбране

и Војсци Србије и Црне Горе и одређено да се запосленима у Министарству одбране и Војсци Србије и Црне Горе, у смислу тог Правилника, сматрају професионални официри, професионални подофицири, официри по уговору, подофицири по уговору, цивилна лица на служби у Војсци Србије и Црне Горе и запослени у Министарству одбране са статусом лица запосленог у органу Државне заједнице Србија и Црна Гора (члан 1). Чланом 2. Правилника је одређено да се службени станови дају у закуп на привремено коришћење, а такође и која се стамбена јединица сматра службеним станом. Даље, оспореним правилником уређен је начин доделе службених станова, тако да се службени стан даје на привремено коришћење у месту службовања лицу из члана 1. овог правилника, ако оно или чланови његовог породичног домаћинства немају у месту службовања стан, односно кућу у својини, у закупу или по било којем другом основу, уређено је разврставање захтева и одређивање структуре службеног стана, изузимање захтева за службени стан из реда првенства, приоритет у додели службеног стана, доношење одлуке о расподели стана, као и случајеви раскида уговора о закупу службеног стана.

Правилником о изменама и допунама наведеног правилника („Службени војни лист“, број 33/06) измењен је назив Правилника, тако да гласи: „Правилник о давању службених станова у закуп запосленима у Министарству одбране и Војсци Србије“.

Одредбама члана 21. ст. 1. и 2. Устава утврђено је да су пред Уставом и законом сви једнаки и да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације.

У поступку пред Уставним судом је утврђено да је према одредби члана 59. став 1. Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист Србије и Црне Горе“, број 1/03), имовина Савезне Републике Југославије потребна за рад институција Србије и Црне Горе имовина Србије и Црне Горе, док је према одредби става 3. истог члана Уставне повеље имовина Савезне Републике Југославије на територији држава чланица имовина држава чланица по територијалном принципу. Такође, одредбом члана 20. став 5. Закона за спровођење Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист Србија и Црна Гора“, број 1/03), поред осталог, прописано је да се савезни закони и други савезни прописи који нису из области у којима је Уставном повељом утврђена надлежност Државне заједнице Србија и Црна Гора, примењују после ступања на снагу Уставне повеље као општи акти држава чланица, док их њихови надлежни органи не ставе ван снаге.

Како за време трајања државне заједнице Србија и Црна Гора наведени закон није стављен ван снаге, већ се примењивао на имовину Војске Србије и Црне Горе, као институцију државне заједнице и како је по престанку државне заједнице Република Србија, као њен правни следбеник, наставила да овај закон примењује као републички у односу на имовину бивше Савезне Републике Југославије која се налази на њеној територији, то је Уставни суд стао на становиште да се одредбе наведеног закона и даље примењују

на имовину која је раније била потребна за рад институција Србије и Црне Горе чије надлежности су преузели органи и институције Републике Србије, међу којима су и Војска Србије и Министарство одбране Републике Србије, а која се налазе на територији Републике Србије.

Законом о имовини Савезне Републике Југославије утврђен је појам имовине Савезне Републике Југославије који, поред осталог, обухвата и стамбене зграде и станове и прописан је режим прибављања, коришћења и располагања том имовином, који укључује и могућност да се стамбена питања запослених решавају давањем станова у закуп или доделом стамбеног зајма, уз право запосленог да, на начин предвиђен овим законом, откупом стекне право својине, на добијеном стану.

Уставни суд додатно указује да, имајући у виду да је носилац права својине на непокретним и покретним стварима, дакле и становима, према одредбама наведеног закона била Савезна Република Југославија, што сада значи Република Србија као правни следбеник бивше савезне државе, из Закона о имовини Савезне Републике Југославије произлази да су непокретности које чине предмет уређивања овог закона биле и остале средства у државној својини.

Овим законом прописано је, између осталог, да о прибављању и располагању стамбеним зградама, становима, гаражама, пословним простором у стамбеним зградама које користи савезни орган надлежан за послове одбране и Војска Југославије, под условима прописаним овим законом одлучује савезни министар надлежан за послове одбране (члан 18. став 2); да се запосленима у савезним органима могу решавати стамбена питања давањем станова у закуп и доделом стамбеног зајма из средстава обезбеђених према одредби члана 17. овог закона (члан 22. став 1), као и да Савезна влада прописује начин и критеријуме давања станова у закуп и додељивања стамбених зајмова за решавање стамбених питања запослених у савезним органима, а за запослене у савезном министарству надлежном за послове одбране и Војсци Југославије – савезни министар надлежан за послове одбране, у сагласности са Савезном владом (члан 22. став 2).

Према одредби члана 16. Уредбе о начину, критеријумима и мерилима за давање станова у закуп и додељивање стамбених зајмова за решавање стамбених питања запослених у савезним органима, запосленом у Савезном министарству за одбрану и Војсци Југославије службени стан даје савезни министар за одбрану, односно лице које он овласти, на основу критеријума из ове уредбе и посебних критеријума, а те посебне критеријуме прописује савезни министар за одбрану. Чланом 12. Уредбе прописано је да се запосленом у савезном органу може дати у закуп на одређено време стан за службене потребе док обавља послове тог радног места, односно функције или док на други начин не реши своје стамбено питање у месту обављања посла, а чланом 15. – да се службени стан даје запосленом у савезном органу на основу писменог захтева.

Дакле, министар одбране је доносећи оспорени правилник поступао у границама овлашћења из члана 16. Уредбе, коју је у складу са Законом

донела Савезна влада, имајући при томе у виду да је законодавац јасно прецизирао питања која се Уредбом уређују, па су самим тим неосновани и наводи из иницијативе који се односе на оспоравање Правилника у односу на Уредбу, односно на оспоравање овлашћења министра одбране за доношење оспореног правилника.

Из свега наведеног, по утврђењу Уставног суда, произлази да је министар одбране оспореним правилником прописао посебне критеријуме за давање службених станова у закуп на привремено коришћење, руководећи се параметрима од значаја за утврђивање одговарајућих мерила и приоритета, као што су, на пример, значај функције, карактер службе и слично, поступајући на тај начин у границама свог овлашћења из наведене Уредбе, коју је у складу са Законом донела Савезна влада. Уставни суд налази да начином на који су предметна питања уређена оспореним правилником није повређено Уставом зајемчено начело једнакости грађана пред законом и забране дискриминације. Ово стога што се оспореним правилником прописује давање службених станова у закуп само на одређено време и одређеним категоријама лица због потреба службе, а која су у једнакој правној ситуацији прописаној овим одредбама. Будући да се лицима којима се додељују службени станови не решава стамбено питање на трајан начин, нити стичу право откупа оваквих станова, та правна ситуација се не може ни поистоветити са поступком трајног решавања стамбених потреба свих запослених лица у Војсци и Министарству одбране.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је оценио да нису основани наводи из поднете иницијативе у вези са оценом уставности, законитости и сагласности са наведеном Уредбом оспореног правилника, па није прихватио иницијативу, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду.

Поводом тражене оцене сагласности оспореног правилника са Уставном повељом државне заједнице Србија и Црна Гора и Повељом о људским и мањинским правима и грађанском слободама, Уставни суд је констатовао да су престали да важе и Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора, као и Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама ступањем на снагу Устава Републике Србије од 2006. године, тако да су се, полазећи од надлежности Уставног суда утврђене одредбама члана 167. Устава, стекли услови за одбацивање иницијативе у овом делу, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, због непостојања процесних претпоставки за вођење поступка и одлучивање.

На основу изложеног и одредаба члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду и члана 82. став 2. и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је одлучио као у изреци.

Решење Уставног суда

Упутство о методологији утврђивања трошкова школовања и цена за обрачун тих трошкова и поступку наплате укупних трошкова школовања
(„Службени војни лист“, број 17/02) – став 4. тачка 4)

Упутство о изменама и допунама Упутства о методологији утврђивања трошкова школовања и цена за обрачун тих трошкова у поступку наплате укупних трошкова школовања
(„Службени војни лист“, број 29/04) – став 2. тачка 2)

Методологија утврђивања обавезе лица које је, у случају неиспуњења уговором преузетих обавеза, дужно да накнади трошкове школовања на терет средстава којима располаже Војска у ревалоризованом износу, као и предвиђени начин одређивања висине новчане вредности бода за обрачун (валута обавезе и валута исплате), прописани су оспореним одредбама сагласно законом уређеним облигационим, односно другим односима из области монетарног и девизног система, као и одредбама закона којима је предвиђено да се правилником, као врстом акта, разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе, а упутством одређује начин на који органи државне управе и имаоци јавних овлашћења извршавају поједине одредбе закона или другог прописа.

Уставни суд, сагласно надлежности утврђеној одредбама члана 167. Устава, не може улазити у оцену оправданости прописане методологије, јер је то питање које спада у домен целисходности одређених правних решења.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихватају се иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредбе тачке 4) став 4. Упутства о методологији утврђивања трошкова школовања и цена за обрачун тих трошкова и поступку наплате укупних трошкова школовања („Службени војни лист“, број 17/02) и одредбе тачке 2) став 2. Упутства о изменама и допунама Упутства о методологији утврђивања трошкова школовања и цена за обрачун тих трошкова у поступку наплате укупних трошкова школовања („Службени војни лист“, број 29/04) у делу који гласи: „трошкови из тачке 3) став 2. алинеја 1. овог упутства се утврђују у висини која је одређена прописима у којима је ближе регулисана област на коју се односе ти трошкови и цене за њихов обрачун“.

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката или радњи предузетих на основу аката из тачке 1.

Образложење

Уставном суду поднете су две иницијативе за оцену уставности и законитости тачке 4) став 4. Упутства о методологији утврђивања трошкова школовања и цена за обрачун тих трошкова и поступку наплате укупних трошкова школовања („Службени војни лист“, број 17/02). У иницијативама се истиче да је наведена одредба Упутства у супротности са одредбама члана 97. став 1. тач. 7) и 8) Устава Републике Србије, којима је прописана надлежност Републике Србије да уређује и обезбеђује својинске и облигационе односе, као и заштиту свих облика својине, систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, те друге економске и социјалне односе од општег интереса. Такође, подносиоци иницијатива су навели да оспорено Упутство није објављено у складу са чланом 196. Устава, те да не може производити правно дејство. Иницијатори су затражили од Уставног суда оцену законитости оспорене одредбе Упутства у односу на одредбу члана 395. Закона о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89 и „Службени лист СРЈ“, број 31/93), којом је прописано да ако новчана обавеза гласи на плаћање у некој страниј валути или злату, њено испуњење се може захтевати у домаћем новцу према курсу који важи у тренутку испуњења обавезе. У иницијативи се указује и на то да Законом о Војсци Југославије („Службени лист СРЈ“, бр. 43/94, 28/96, 22/99, 44/99, 74/99, 3/02, 37/02 и „Службени лист СЦГ“, бр. 7/05 и 44/05), нити неким другим позитивним прописом није предвиђено да се уговара примена евра као стране валуте у обрачуну накнаде трошкова школовања, као и да су обрачуни цена енормно високи и превазилазе трошкове школовања на приватним универзитетима. Према наводима иницијатора, установљавање обавезног система бодовања у валути евра није у сагласности како са Уставом, тако и са законима из области монетарне и фискалне сфере, имајући у виду да је у Републици Србији једино законито средство плаћања динар, који је уједно и обрачунска валута за све односе настале између физичких и правних лица у Републици. Иницијатори су накнадним поднеском захтевали од Уставног суда да изврши оцену уставности и законитости дела одредбе става 2. тачке 2) Упутства о изменама и допунама Упутства о методологији утврђивања трошкова школовања и цена за обрачун тих трошкова у поступку наплате укупних трошкова школовања („Службени војни лист“, број 29/04), којим се прописује начин утврђивања трошкова исхране у висини која је одређена прописима којима је ближе регулисана област на коју се односе ови трошкови и цене за њихов обрачун. Такође, иницијатори су предложили да Уставни суд обустави од извршења акте донете, односно радње предузете на основу оспорених аката.

Министарство одбране доставило је одговор Уставном суду у коме је истакло да је оспореним Упутством прописана методологија утврђивања трошкова школовања, стипендирања или специјализације лица која су се школовала на терет средстава којима располаже Војска и цена за обрачун тих трошкова је утврђена у складу са овлашћењем из члана 5. Правилника

о утврђивању трошкова школовања, стипендирања или специјализације лица која су се школовала на терет средстава којима располаже Војска Југославије („Службени војни лист“, број 6/98). Давалац одговора истиче да је лице које се школује на терет средстава којима располаже Војска, а које не изврши обавезе предвиђене уговором, дужно да у ревалоризованом износу надокнади трошкове школовања, те да се стога не могу прихватити наводи да је обрачун трошкова нереалан, јер су трошкови вишеструко увећани, али да странка уколико сматра да нису утврђени у складу са одредбама Правилника и Упутства може их оспоравати у одговарајућем судском поступку пред судом опште надлежности.

У поступку пред Уставним судом утврђено је следеће:

Оспорено Упутство донео је начелник Генералштаба Војске Југославије, на основу одредбе члана 5. Правилника о утврђивању трошкова школовања, стипендирања или специјализације лица која су се школовала на терет средстава којима располаже Војска Југославије („Службени војни лист“, број 6/98), којом је предвиђено да методологију утврђивања трошкова школовања и утврђивања цена за обрачун, као и поступак наплате укупних трошкова школовања, стипендирања или специјализације лица из члана 1. овог правилника упутством прописује начелник Генералштаба Војске Југославије. Овај Правилник донет је на основу овлашћења из члана 70. став 3. Закона о Војсци Југославије („Службени лист СРЈ“, бр. 43/94 и 28/96), којим је било предвиђено да савезни министар за одбрану утврђује услове и начин стипендирања студената и ученика за потребе Војске, као и шта се сматра трошковима школовања, стипендирања или специјализације.

Наведеним Упутством прописани су: методологија утврђивања трошкова школовања, стипендирања или специјализације лица која су се школовала на терет средстава којима располаже Војска и цена за обрачун тих трошкова, као и надлежност и поступак за утврђивање и наплату укупних трошкова школовања од лица које је обавезно да их надокнади Војсци, у случају да својом кривицом не заврши школовање или не жели да настави школовање, или по завршетку школовања не ступи у службу у Војсци, или му служба у Војсци по захтеву престане пре испуњења обавезе из члана 69. Закона о Војсци Југославије. Под трошковима школовања сматрају се трошкови настали у току школовања лица за потребе Војске који су извршени на терет средстава којима располаже Војска. Према динамици реализације, трошкови школовања могу бити дневни, месечни и трошкови за време школовања и по спроведеном задатку. Дневни трошкови школовања обухватају, поред осталог, трошкове исхране, материјално обезбеђење наставе, транспортне услуге за потребе наставе и др. Трошкови школовања и издржавања војника на служењу војног рока изражавају се у бодовима, осим трошкова из тачке 3) став 3. ал. 6. до 10. и става 4. ал. 1. и 10. до 14. овог упутства.

Оспореном одредбом тачке 4) став 4. Упутства прописано је да се висина новчане вредности бода за обрачун трошкова из става 1. ове тачке одређује према динарској противвредности за 1 евро по званичном средњем курсу Народне банке Југославије.

У прелазним и завршним одредбама Упутства предвиђено је да ово упутство ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном војном листу“ (тачка 31)).

Оспореном тачком 2) став 2. Упутства о изменама и допунама Упутства о методологији утврђивања трошкова школовања и цена за обрачун тих трошкова у поступку наплате укупних трошкова школова („Службени војни лист“, број 29/04) у оспореном делу предвиђено је да се трошкови из тачке 3) став 2. алинеја 1, став 3. ал. 1. и 5. до 10. и став 4. алинеја 1. и ал. 10. до 13. овог упутства утврђују у висини која је одређена прописима у којима је ближе регулисана област на коју се односе ти трошкови и цене за њихов обрачун.

Одредбама члана 97. Устава Републике Србије утврђено је да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана (тачка 4)), монетарни, банкарски, девизни и царински систем као и облигационе односе (тач. 6) и 7)). Чланом 196. Устава утврђено је: да се закони и сви други општи акти објављују пре ступања на снагу (став 1); да се Устав, закони и подзаконски општи акти Републике Србије објављују у републичком службеном гласилу (став 2); да закони и други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и могу ступити на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози утврђени приликом њиховог доношења (став 3).

Одредбама члана 69. Закона о Војсци Југославије било је прописано да је лице које се школовало на терет средстава којим располаже Војска дужно да по завршеном школовању ступи у службу у Војсци и остане у тој служби двоструко време трајања школовања, односно стипендирања (став 1), а да је лице које је упућено на редовно школовање или специјализацију у војну школу или факултет дужно да по завршетку школовања остане на служби у Војсци једнострруко време трајања школовања или специјализације, а ако је школовање или специјализацију завршило у иностранству – двоструко време трајања школовања, односно специјализације. Одредбама члана 70. овог закона било је прописано да се са лицем из члана 69. овог закона закључује уговор о школовању, стипендирању или специјализацији, преко старешине кога овласти начелник Генералштаба (став 1), да се уговором утврђује обавеза лица које својом кривицом не заврши школовање или по завршетку школовања не ступи у службу у Војсци или му служба у Војсци престане пре испуњења обавезе из члана 69. овог закона, да накнади трошкове школовања у ревалоризованом износу, сразмерно неизвршеном делу обавезе (став 2), да услове и начин стипендирања студената и ученика за потребе Војске, као и то шта се сматра трошковима школовања, стипендирања или специјализације утврђује савезни министар за одбрану.

Уставни суд је констатовао да је одредбом члана 80. став 5. важећег Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС“, број 116/07), који је ступио на снагу 1. јануара 2008. године, у основи на идентичан начин као и у одредби раније важећег Закона о Војсци Југославије, предвиђено да министар одбране прописује ближе услове и начин стипендирања за потребе Војске

Србије и поступак утврђивања и повраћај трошкова школовања, стипендирања, специјализације, односно усавршавања. Према члану 196. овог закона, прописи донети за извршење Закона о Војсци Југославије настављају да се примењују до доношења одговарајућих прописа за извршење овог закона, уколико нису супротни одредбама овог закона.

Одредбом члана 395. Закона о облигационим односима прописано је да ако новчана обавеза гласи на плаћање у некој страниој валути или злату њено испуњење се може захтевати у домаћем новцу према курсу који важи у тренутку испуњења обавезе (тзв. валута обавезе). Ова одредба Закона односи се на оне случајеве када је уговорена страна валута плаћања новчане обавезе или њено плаћање у злату, па се испуњење новчане обавезе може захтевати у динарима као законском средству плаћања, и то према курсу који је важио у тренутку испуњења обавезе. На тај начин се, у складу са принципом еквиваленције међусобних обавеза уговорних страна, посебно у условима неповољних инфлаторних токова и девалвације домаће валуте, обезбеђује заштита реалне вредности потраживања повериоца, јер би одуговлачење у исплати дуга у знатној мери могло да умањи новчану обавезу дужника због промене курса, односно раста цене злата.

Законом о девизном пословању („Службени гласник РС“, број 62/06) уређено је плаћање новчаних обавеза у динарима и у страном ефективном новцу, а дефинисан је и појам валутне клаузуле као уговарање вредности обавезе у девизама (валута обавезе), с тим што се плаћање и наплаћивање по тим уговорима врши у динарима (валута исплате). Такође, према одредби члана 34. став 3. наведеног закона дозвољено је уговарање у девизама у Републици, с тим што се плаћање и наплаћивање по тим уговорима врши у динарима.

Имајући у виду наведене одредбе Устава и релевантних закона, Уставни суд је оценио да оспореном одредбом тачке 4) став 4. Упутства нису повређене одредбе члана 97. став 1. тач. 7) и 8) Устава, будући да оспореном одредбом нису мењана законска решења којима су, на основу изричито датих уставних овлашћења, уређени облигациони, односно други односи из области монетарног и девизног система. Такође, према оцени Суда, оспорена одредба тачке 31) Упутства не садржи повреду одредаба члана 196. Устава којима се прописује одговарајући начин објављивања аката као претходни услов за њихово ступање на снагу.

У погледу оцене законитости оспорене одредбе Упутства, Уставни суд сматра да њоме нису повређене ни одредбе члана 395. Закона о облигационим односима, већ да се доносилац акта кретао у границама својих овлашћења извршавајући поједине одредбе закона, односно других прописа. Суд је приликом ове оцене имао у виду и одредбе члана 15. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 101/07), којима је предвиђено да се правилником, као врстом акта, разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе, а упутством се одређује начин на који органи државне управе и имаоци јавних овлашћења извршавају поједине одредбе закона или другог прописа.

Поводом оцене уставности и законитости оспорене одредбе тачке 2) став 2. Упутства о изменама и допунама Упутства, Уставни суд налази да начин на који је оспореном одредбом предвиђено одређивање висине трошкова школовања и трошкова издржавања војника на служењу војног рока, упућивањем на примену прописа којима је ближе регулисана ова област односа, није несагласан Уставу и закону. Наиме, одређивање начина одређивања висине трошкова, у смислу оспореног става 2. тачка 2) овог упутства, по оцени Суда, ствар је одговарајуће правне технике и у оквиру је уставног и законског овлашћења доносиоца акта да прописује методологију утврђивања трошкова школовања. Уставни суд, сагласно надлежности утврђеној одредбама члана 167. Устава, не може улазити у оцену оправданости прописане методологије утврђивања трошкова школовања, јер је то питање које спада у домен целисходности одређених правних решења.

Из наведених разлога, Суд није прихватио иницијативе, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Будући да је коначно одлучио у овој правној ствари, захтев за обуставу извршења аката, односно радњи које су предузете на основу оспорених аката, Суд је одбацио, сагласно одредби члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду.

На основу изнетог и одредаба члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду, Суд је решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IY-124/2007 од 17. марта 2010. године

Правилник о регистрацији моторних и прикључних возила

(„Службени гласник РС“, бр. 130/07, 17/08 и 72/08)

– члан 16, члан 19. став 2, члан 26. ст. 1, 2, 4. и 6, чл. 27.
и 28, члан 29. став 3, члан 33. ст. 2. и 4. и члан 37. став 1.

Оспореним Правилником о регистрацији моторних и прикључних возила прихваћена су једнообразна међународна правила у друмском саобраћају, при чему је на обрасцу саобраћајне дозволе задржан и текст на српском језику и ћириличком писму, у складу са Уставом и потврђеним међународним уговором.

Уставни суд, у смислу одредаба члана 167. Устава, није надлежан да оцењује целисходност означавања регистарског подручја на регистрационој налепници и регистарској таблици, јер наведена питања спадају у домен саобраћајне политике, у границама законских овлашћења за њихово уређивање.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихватају се иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба члана 16, члана 19. став 2, члана 26. ст. 1, 2, 4. и 6, чл. 27. и 28, члана 29. став 3, члана 33. ст. 2. и 4. и члана 37. став 1. Правилника о регистрацији моторних и прикључних возила („Службени гласник РС“, бр. 130/07, 17/08 и 72/08).

Образложење

Уставном суду поднете су три иницијативе за оцену уставности и законитости Правилника наведеног у изреци.

Иницијативом поднетом 14. маја 2008. године, оспоравају се одредбе члана 16. Правилника којим је прописана садржина обрасца саобраћајне дозволе исписана, поред српског језика и ћириличног писма, и на енглеском језику и одредба члана 26. став 4. Правилника којом је прописано да се на регистарској таблици слова регистарског броја исписују латиничним писмом. Иницијатор сматра да се оспореним одредбама Правилника уводи „двоазбучје“ и да се на тај начин крши одредба члана 10. Устава којом је утврђено да су у Републици Србији у службеној употреби српски језик и ћирилично писмо. Предлаже се да Уставни суд одложи примену оспореног правилника „док се цела ствар не искристалише“.

Иницијативом поднетом 23. јула 2008. године оспоравају се одредбе члана 26. став 4, члана 28. став 2, члана 33. ст. 2. и 4. и члана 37. став 1. Правилника, којима се, по оцени иницијатора, „спроводи примена латиничког писма“ на регистарској таблици и у саобраћајној дозволи, чиме оспорене одредбе нису у сагласности са одредбом члана 10. Устава и одредбама члана 1. став 2, члана 2. став 1. и члана 3. став 1. тачка 4) Закона о службеној употреби језика и писма.

Иницијативом поднетом 30. јула 2008. године, оспоравају се одредбе члана 19. став 2. члана 26. ст. 1, 2. и 6, члана 27. и члана 29. став 3. Правилника, којима је прописано да се на регистрациону налепницу и регистарску таблицу за моторна и прикључна возила уноси ознака регистарског подручја. Иницијатор сматра да оспорене одредбе Правилника нису у сагласности са чланом 20. став 3. чл. 21, 23, 25, 39. и 58. Устава Републике Србије и чланом 5. тачка 2). Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, јер се „са ознакама са истакнутим регистарским подручјем на регистрационој налепници и регистарској таблици даје простор за угрожавање физичког и психичког интегритета грађана, слободе кретања и права на уживање имовине“.

Министарство за инфраструктуру у одговору припремљеном у сарадњи са Министарством унутрашњих послова и Републичким секретаријатом за законодавство, наводи да су Конвенцијом о саобраћају на путевима („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 6/78) постављена

једнообразна правила саобраћаја с циљем унапређења и развоја међународног друмског саобраћаја и повећања безбедности на путевима. Одредбом члана 36. Конвенције и Прилогом 2. уз Конвенцију утврђено је да регистарска ознака возила у међународном саобраћају треба да буде састављена од бројева или од бројева и слова. Бројеви треба да буду арапски, а слова – велика слова латинице. Међутим, могу се употребити и други бројеви или слова, али регистарска ознака, у том случају, треба да буде поновљена арапским бројевима и великим словима латинице. Такође, и правним актом Европске уније (Council Regulation No2411/98 of 3 November 1998. on the recognition in intra – Community traffic of the distinguishing sign of the Member State in which motor vehicles and their trailers are registered) прописана је употреба латинице на регистарским таблицама, а наведени пропис је део *acquis communautaire*. Полазећи од изнетог, доносилац оспореног правилника наводи да је одредбом члана 26. став 4. Правилника предвиђено да су слова регистарског броја сва слова латиничног писма, као и латинична слова „X“, „Y“, „W“, а ставом 6. истог члана прописано је да је ознака регистарског подручја на ћириличком писму. Такође, наводи се да је одредбом члана 41. Конвенције и Прилогом 6. уз Конвенцију утврђено да се ознаке на саобраћајној дозволи исписују искључиво латиницом или тзв. енглеским курзивом и да је полазећи од наведеног, одредбом члана 16. оспореног правилника прописано да је образац саобраћајне дозволе исписан текстом на српском језику, ћириличким писмом и на енглеском језику. Како су потврђени међународни уговори, сагласно члану 194. став 4. Устава, део правног поретка Републике Србије, Министарство предлаже да се поднете иницијативе не прихватите.

Оспореним одредбама Правилника о регистрацији моторних и прикључних возила („Службени гласник РС“, бр. 130/07, 17/08 и 72/08) прописано је: да предња страна обрасца саобраћајне дозволе у средишњем делу садржи речи: „Република Србија“, исписане на српском језику, ћириличким писмом и на енглеском језику, међународну ознаку „СРБ“, а испод тога, назив: „Саобраћајна дозвола“ исписан на српском језику, ћириличким писмом и на енглеском језику, а да се испод назива дозволе налазе рубрике са текстом: „Регистарски број возила“, „Датум издавања“, „Регистарски број дозволе“, „Документ издаје“, „Матични број власника“, „Презиме (назив) власника“, „Име власника“, „Презиме (назив корисника)“, „Име корисника“ и „Матични број корисника“, исписаним у десет редова, на српском језику, ћириличким писмом и на енглеском језику, да се на полеђини обрасца налазе рубрике са текстом: „Врста возила“, „Марка“, „Тип и модел“, „Боја возила“, „Број шасије“, „Година производње“, „Радна запремина“, „Снага мотора“, „Маса возила“, „Носивост“, „Број седишта“, „Број места стајања“, „Број осовина (за прикључна)“, „Датум прве регистрације“ и „Напомена“ (са подрубрикама: „Дупликат“ и „Ограничење отуђења до“), исписаним у шеснаест редова, на српском језику, ћириличким писмом и на енглеском језику (члан 16. тачка 1) ст. 1. и 2. и тачка 2)); да регистрациона налепница садржи – у горњем левом углу, на плавом пољу, ознаку Републике Србије

„СРБ“, у првом реду текст: „Република Србија“ исписан српским језиком, ћириличким писмом, а у другом реду текст: „Министарство унутрашњих послова“ исписан српским језиком ћириличким писмом, простор у који се уписује ознака регистарског подручја, утиснут црвени штит на коме је бели крст између четири оцила бридовима окренутих ка вертикалној греди крста, регистарски број возила, датум истека важења регистрације, назив: „регистрациона налепница“ исписан српским језиком, ћириличким писмом и контролни број (члан 19. став 2). Одредбе одељка „IV. Регистарска таблица“ (чл. 26. до 41) уређују питања која се односе на регистарску таблицу за моторна и прикључна возила. Према оспореним одредбама члана 26. Правилника: регистарска таблица за моторно возило је беле боје, оивичена црном линијом, и на њој је са леве стране, на плавој подлози, белим словима исписана међународна ознака Републике Србије, црним словима је исписана ознака регистарског подручја, а црним цифрама и словима, између којих је утиснут знак „-“, исписан је регистарски број возила, док је између ознака регистарског подручја и регистарског броја возила утиснут црвени штит на коме је бели крст између четири оцила бридовима окренутих ка вертикалној греди крста (став 1); регистарске таблице за моторна и прикључна возила која не испуњавају прописане услове у погледу димензија (дужине, ширине и висине), односно чија је највећа дозвољена маса већа од 40 тона, односно чија је сопствена маса већа од дозвољених осовинских оптерећења, јарко црвене су боје и на њима је белим словима исписана ознака регистарског подручја, а белим бројевима – регистарски број возила (став 2); регистарски број возила из става 1. овог члана састоји се од цифара „0 до 9“ и комбинације слова на две позиције, при чему су слова регистарског броја сва слова латиничног писма и латинична слова: „X“, „Y“ и „W“ (став 4); ознака регистарског подручја на регистарској табlici исписује се и на ћириличком писму испод утиснутог црвеног штита (став 6). Према оспореној одредби члана 27. Правилника, регистарска таблица за прикључна возила, у погледу облика, боје, димензије и ознака, истоветна је са регистарском таблицом за моторно возило, с тим што се ознака регистарског подручја на њој налази после регистарског броја возила (цртеж бр. 3), а према одредбама оспореног члана 28. Правилника, ако је на моторном возилу, осим на мотоциклу, израђена површина на задњем делу возила на коју се не може поставити под нормалним условима регистарска таблица предвиђена овим правилником, на захтев власника возила може се израдити посебна задња регистарска таблица, с тим што је регистарска таблица из става 1. овог члана, у погледу боје и ознака истоветна са регистарском таблицом за моторна возила. Оспореном одредбом члана 29. став 3. Правилника предвиђено је да регистарска таблица за возила странаца којима је ради школовања, специјализације, научног истраживања, запошљавања или обављања професионалне делатности, пружања уточишта или признања статуса избеглице, издато одобрење за привремени боравак дужи од шест месеци или за стално настањење у Републици Србији садржи: међународну ознаку Републике Србије, ознаку регистарског подручја

исписану латиничним писмом, утиснут црвени штит на коме је бели крст између четири оцила бридовима окренутих ка вертикалној греди крста, а испод тога је и ћириличним писмом исписана ознака регистарског подручја и бројна ознака и слова „ОО“ (цртеж бр. 8). Привремена регистарска таблица, према одредбама члана 33. ст. 2. и 4. Правилника, је беле боје и на њој је са леве стране, на плавој подлози, белим словима исписана међународна ознака Републике Србије, са бројевима и ознакама црне боје и садржи: ознаку регистарског подручја исписану латиничним писмом, утиснут црвени штит на коме је бели крст између четири оцила бридовима окренутих ка вертикалној греди крста, регистарски број, словну ознаку „RP“ (регистровано привремено) исписану вертикално у жутом пољу и ознаку године у којој истиче рок важења регистрације (став 2), док је привремена регистарска таблица за возила која се одвозе из Републике Србије после завршеног боравка страног држављанина у Републици Србији и за возила купљена у Републици Србији која ће се регистровати у другој земљи, беле боје и садржи: међународну ознаку Републике Србије, натпис RPE, утиснут црвени штит на коме је бели крст између четири оцила бридовима окренутих ка вертикалној греди крста, ознаку регистарског подручја исписану латиничним писмом, регистарски број и ознаку године у којој истиче рок важења регистрације (цртеж бр. 17), а привремена регистарска таблица за мотоцикле који се одвозе из Републике Србије је као на цртежу бр. 18 (став 4). Оспорена одредба члана 37. став 1. Правилника прописује да је пробна таблица беле боје, са ознакама и бројевима црне боје и у горњем делу садржи натпис: „Проба“, а у доњем делу ознаку регистарског подручја исписану латиничним писмом, утиснут црвени штит на коме је бели крст између четири оцила бридовима окренутих ка вертикалној греди крста испод кога је и ћириличким писмом исписана ознака регистарског подручја и регистарски број (цртеж бр. 19).

Одредбама Устава у односу на које се оспорава уставност одредаба предметног Правилника утврђено је: да је у Републици Србији у службеној употреби српски језик и ћирилично писмо и да се службена употреба других језика и писама уређује законом на основу Устава (члан 10); да су при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права (члан 20. став 3); да су пред Уставом и законом сви једнаки и 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. и 3); да је људско достојанство неприкосновено и да су сви дужни да га поштују и да свако има право на слободан развој личности, ако тиме не крши право других зајемчено Уставом (члан 23); да је физички и психички интегритет неповредив и да нико не може бити из-

ложен мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању, нити подвргнут медицинским или научним огледима без свог слободно датог притиска (члан 25); да свако има право да се слободно креће и настањује у Републици Србији, да је напусти и да се у њу врати (члан 39. став 1); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне, да се законом може ограничити начин коришћења имовине и да је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом (члан 58).

Одредбом члана 5. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03 и 5/05), на коју се један од иницијатора позива, гарантовано је право на слободу и безбедност, тако што је утврђено да свако има право на слободу и безбедност и да нико не може бити лишен слободе осим у случајевима наведеним у Конвенцији, као и да ће свако ко је ухапшен бити одмах и на језику који разуме обавештен о разлозима за његово хапшење и о свакој оптужби против њега.

Конвенцијом о саобраћају на путевима („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 6/78) предвиђено је: да према одредбама ове конвенције, сваки аутомобил у међународном саобраћају и свака приколица, осим лаке приколице, које су прикопчане за аутомобил, треба да буду регистроване од једне стране уговорнице или једне од њених територијалних јединица, а возач аутомобила треба, као доказ те регистрације, да поседује исправу коју је издала или надлежна власт стране уговорнице или њене територијалне јединице или, у име стране уговорнице или њене територијалне јединице, удружење које је она у том смислу овластила. Наведена Конвенција утврђује и да исправа о регистрацији, садржи најмање: редни број, тзв. регистарски број који је описан у Прилогу 2. ове конвенције; датум прве регистрације возила; пуно име и пребивалиште носиоца исправе; назив и марку фабрике произвођача возила; број шасије (број израде и број фабричке серије); максимално дозвољену тежину, ако је реч о возилу које је намењено за транспорт робе; важност трајања, уколико је ограничена. У погледу језика и писма на коме се исписују подаци одређено је да су подаци на исправу уписани или словима латинице или искључиво енглеским курзивом или су поново написани на тај начин (члан 35. тачка 1а)). Према одредбама члана 36. тач. 1. и 3. Конвенције, сваки аутомобил у међународном саобраћају треба да носи напред и назад свој регистарски број, док мотоцикли морају имати овај број само напред (тачка 1), с тим што састављање и постављање регистарског броја наведено у овом члану треба ускладити са одредбама Прилога 2. ове конвенције (тачка 3). Одредбама члана 41. Конвенције уређује се важност возачких исправа. Према тачки 1. под б) члана 41. Конвенције, стране уговорнице признаће сваку националну дозволу која је у складу са одредбама Прилога 6. ове конвенције. Прилогом 2. Конвенције уређује се регистарски број аутомобила и приколице

у међународном саобраћају. Према тачки 1. овог прилога, регистарски број поменут у чл. 35. и 36. Конвенције треба да буде састављен или од бројева или бројева и слова, бројеви треба да буду арапски а слова – велика слова латинице, а могу се употребити други бројеви или слова, у ком случају регистарски број треба да буде поновљен арапским бројевима и великим словима латинице. Прилогом 6. Конвенције уређена је национална возачка дозвола. Према тачки 3. Прилога 6, ознаке на дозволи написане су руком или машином искључиво латиницом или тзв. енглеским курзивом, или поновљене на тај начин.

Закон о службеној употреби језика и писама („Службени гласник РС“, бр. 45/91, 53/93, 67/93 и 48/94), у односу на који је тражена оцена законитости одредаба члана 26. став 4, члана 28. став 2, члана 33. ст. 2. и 4. и члана 37. став 1. Правилника, у одредби члана 1. став 2. прописује да је у Републици Србији у службеној употреби ћирилично писмо, а латиничко писмо на начин утврђен тим законом. Према члану 2. став 1. Закона, службеном употребом језика и писама у смислу тог закона, сматра се употреба језика и писама у раду државних органа, органа аутономних покрајина, градова и општина, установа, предузећа и других организација кад врше јавна овлашћења. Одредбом члана 3. став 1. тачка 4) Закона прописано је да се службеном употребом језика и писама сматра нарочито употреба језика и писма у издавању јавних исправа као и других исправа које су од интереса за остваривање законом утврђених права грађана.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорени Правилник о регистрацији моторних и прикључних возила, донео министар за инфраструктуру, у споразуму са министром унутрашњих послова, на основу члана 242. став 1. тачка 2) Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима („Службени лист СФРЈ“, бр. 50/88, 63/88, 80/09, 29/90 и 11/91, „Службени лист СРЈ“, бр. 34/92, 13/93, 24/94, 41/94, 28/96 и 3/02 и „Службени гласник РС“, број 101/05). Правилником су прописани начин регистрације, продужење важеће регистрације и одјављивање моторних и прикључних возила, образац саобраћајне дозволе са регистрационом налепницом која чини саставни део саобраћајне дозволе, образац потврде о привременој регистрацији возила као и облик, боја, димензије и садржина регистарске таблице (члан 1). У делу Правилника којим се уређује саобраћајна дозвола прописано је: да је образац саобраћајне дозволе правоугаоног облика, димензија 54 x 85,6 мм израђен у три изведене боје, са доминантним сивим тоновима у складу са стандардима ISO/IEC 7810, за димензије и физичке карактеристике и ISO/IEC 10373, за тестирање физичких карактеристика (члан 15); да се приликом прве регистрације возила као и важења регистрације, за возила издаје регистрациона налепница која се поставља на моторно возило са ветробранским стаклом са унутрашње стране, на десном доњем делу ветробранског стакла (члан 18. ст. 1. и 2); да, док се не стекну технички и други услови за издавање саобраћајне дозволе, потврде о привременој регистрацији возила и регистарских таблица по одредбама овог правилника, саобраћајна дозвола, потврда о привременој регистрацији

возила и регистарске таблице издаваће се према прописима који су били на снази до ступања на снагу овог правилника (члан 44. став 2).

Закон који је био основ за доношење оспореног правилника престао је да важи ступањем на снагу новог Закона о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, број 41/09), али је одредбом члана 347. тог закона предвиђено да се прописи донети на основу раније важећег закона примењују до доношења нових подзаконских прописа, уколико нису у супротности са одредбама овог закона.

Уставни суд је, полазећи од садржине оспорених одредаба члана 16, члана 26. став 4, члана 28, члана 33. ст. 2. и 4. и члана 37. став 1. Правилника, којима је прописана садржина обрасца саобраћајне дозволе исписана на српском језику ћириличким писмом и на енглеском језику (члан 16), латиничко писмо при исписивању слова која су део регистарског броја моторног возила на регистарској таблици и на предњем и задњем делу возила (члан 26. став 4. и члан 28), ознака регистарског подручја исписана латиничним писмом на привременој регистарској таблици и привременој регистарској таблици за возила која се одвозе из Републике Србије после завршеног боравка страног држављанина у Републици Србији (члан 33. ст. 2. и 4), као и ознака регистарског подручја исписана латиничним писмом на пробној таблици (члан 37. став 1), утврдио да се Конвенцијом о саобраћају на путевима утврђују услови које, у погледу регистрације, регистрационих докумената и регистарских ознака, треба да испуне аутомобили и приколице да би могли да буду учесници у међународном друмском саобраћају. Одредбама Конвенције, која је постала саставни део правног поретка Републике Србије још 1978. године ратификацијом од стране тадашње Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и која се стога непосредно примењује, сагласно одредбама члана 16. став 2. и члана 194. став 5. Устава, изричито је предвиђена обавеза држава потписница Конвенције да образац исправе о регистрацији моторног возила и приколице (саобраћајне дозволе) издају на латиничном писму и енглеском језику – искључиво или поред неког другог језика и писма, као и да арапске бројеве и слова латинице користе за регистарске ознаке моторног возила. Полазећи од изложеног, Уставни суд је утврдио да су оспореним Правилником о регистрацији моторних и прикључних возила прихваћена наведена једнообразна међународна правила у друмском саобраћају, при чему је на обрасцу саобраћајне дозволе задржан и текст на српском језику и ћириличком писму. На овај начин, по оцени Суда, оспорене одредбе Правилника нису несагласне начелу из члана 10. Устава, као ни начелу из члана 16. Устава и принципу хијерархије домаћих и међународних правних аката из члана 194. став 5. Устава.

Такође, по оцени Суда, оспорене одредбе Правилника нису несагласне ни с одредбама члана 1. став 2, члана 2. став 1. и члана 3. став 1. тачка 4) Закона о службеној употреби језика и писама којима се прописује службена употреба српског језика и ћириличног писма у раду државних органа, аутономних покрајина, градова и општина, установа, предузећа и других организација кад врше јавна овлашћења, нарочито у издавању јавних исправа. Наиме, Уставни суд сматра да садржина обрасца возачке дозволе

исписана поред српског језика и ћириличног писма и на енглеском језику и исписивање слова латинице на регистарској таблици моторног и прикључног возила, не утиче на суштину права на језик и писмо које се остварује у свим осталим аспектима службене употребе српског језика и ћириличног писма, због чега не стоји навод једног од иницијатора да се оспореним одредбама Правилника уводи „двоазбучје“.

Полазећи од наведеног, Уставни суд није прихватио иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба члана 16, члана 26. став 4, члана 28, члана 33. ст. 2. и 4. и члана 37. став 1. Правилника, сагласно одредби члана 46. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Поводом оспоравања одредаба члана 19. став 2, члана 26. ст. 1, 2. и 6, члана 27. и члана 29. став 3. Правилника којима се уређује садржај ознаке регистрационе налепнице, исписивање регистарског подручја на регистарској таблици и регистарској таблици за прикључна возила, те регистарској таблици за возила странаца којима је, ради школовања, научног истраживања, запошљавања или обављања професионалне делатности, пружања уточишта или признавања статуса избеглице, издато одобрење за привремени боравак дужи од шест месеци или за стално настањење у Републици Србији, у односу на уставна начела о ограничењу људских и мањинских права (члан 20. став 3), забране дискриминације (члан 21), на зајемчена права на достојанство и слободан развој личности (члан 23), неповредивост физичког и психичког интегритета (члан 25), слободу кретања (члан 39) и права на имовину (члан 58), као и на одредбу члана 5. тачка 2) Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, Уставни суд је утврдио да се наведене одредбе Правилника не могу довести у правну и логичку везу са садржином наведених уставних начела и права зајемчених Уставом и потврђеним међународним уговором, због чега нема основа за оцену њихове сагласности са наведеним одредбама Устава и Европске конвенције о заштити људских права и слобода.

У погледу навода иницијатора у вези са одређивањем и означавањем регистарског подручја, Уставни суд указује да, полазећи од одредаба члана 167. Устава, није надлежан да оцењује целисходност означавања регистарског подручја на регистрационој налепници и регистарској таблици, јер наведена питања спадају у домен саобраћајне политике и опредељења доносиоца акта да та питања уреди зависно од процењених потреба и опредељених циљева, у границама законских овлашћења за њихово уређивање. Имајући у виду наведено, Уставни суд није нашао основ за покретање поступка поводом иницијатива за оцену уставности и законитости одредаба члана 16, члана 19. став 2, члана 26. ст. 1, 2, 4. и 6, чл. 27. и 28, члана 29. став 3, члана 33. ст. 2. и 4. и члана 37. став 1, Правилника о регистрацији моторних и прикључних возила, те сагласно члану 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), иницијативе није прихватио.

С обзиром на то да није нашао основа за покретање поступка поводом поднетих иницијатива, као и да је чланом 1. Правилника о допуни Правилника о регистрацији моторних и прикључних возила („Службени гласник

РС“, број 72/08) прописано да се, док се не стекну технички и други услови за издавање саобраћајне дозволе, издавање потврде о привременој регистрацији возила и регистарских таблица по одредбама овог правилника, издавање саобраћајне дозволе, потврде о привременој регистрацији возила и регистарских таблица врши према прописима који су били на снази до ступања на снагу овог правилника, чиме је заправо одложена примена Правилника у оспореном делу, Уставни суд је оценио да је захтев иницијатора да се одложи примена Правилника беспредметан.

На основу изложеног и одредбе члана 46. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУп-85/2008 од 17. марта 2010. године

**Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места
у Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде
бр. 110-00-133/2009-09 од 7. јула 2009. године
– члан 101. тач. 333. до 344.**

Како су послови из делокруга Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде који се односе на фитосанитарни инспекцијски надзор уређени већим бројем посебних закона, то је за њихово обављање, као посебне услове, било неопходно утврдити све оне врсте стеченог високог образовања које ти закони прописују.

Према ставу Уставног суда, општим актом органа државне управе за обављање послова разврстаних у једно звање, као услов, не може се предвидети, алтернативно, стечено образовање различитих нивоа али се могу алтернативно одредити различите врсте истог нивоа образовања.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање незаконитости одредаба члана 101. тач. 333. до 344. Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде бр. 110-00-133/2009-09 од 7. јула 2009. године.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену законитости одредаба члана 101. тач. 333. до 344. Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији

радних места у Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде бр. 110-00-133/2009-09 од 7. јула 2009. године. У иницијативи се наводи да је за радна места шефа одсека у Сектору фитосанитарне инспекције и фитосанитарног инспектора као услов за обављање послова наведених радних места предвиђено алтернативно стечено високо образовање из научне области биотехничке науке – смер заштите биља или ратарски или воћарско-виноградски или општи на студијама другог степена академских студија, што је, по мишљењу подносиоца иницијативе, супротно одредби члана 72. Закона о средствима за заштиту биља („Службени гласник РС“, број 41/09), према којој послове фитосанитарног инспектора у области средстава за заштиту биља може да обавља дипломирани инжењер заштите биља, односно дипломирани инжењер мастер са најмање три године радног искуства и положеним државним испитом.

У одговору доносиоца акта наводи се, поред осталог, да фитосанитарни инспектори обављају послове и спроводе надзор у областима које су уређене Законом о здрављу биља, Законом о безбедности хране, Законом о средствима за исхрану биља и оплемењивачима земљишта, Законом о средствима за заштиту биља, Законом о семену и Законом о садном материјалу воћака, винове лозе и хмеља, а не само из области надзора која је предвиђена Законом о средствима за заштиту биља, тако да фитосанитарни инспектор не може да испуњава само услове који су предвиђени једним од наведених закона.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је оспорени правилник донео министар пољопривреде, шумарства и водопривреде, 7. јула 2009. године, а на основу члана 43. став 2. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 101/05), члана 46. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 – исправка, 64/07, 67/07 – исправка и 116/08), члана 4. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Службени гласник РС“, број 81/07 – пречишћен текст и 69/08), члана 4. Уредбе о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника („Службени гласник РС“, бр. 117/05 и 108/08), члана 3. Уредбе о разврставању радних места намештеника („Службени гласник РС“, бр. 5/06 и 30/06) и члана 5. Уредбе о управним окрузима („Службени гласник РС“, број 15/06). Овим Правилником одређују се: унутрашње јединице у Министарству, њихов делокруг и међусобни однос; руковођење унутрашњим јединицама; овлашћења и одговорности руководиоца унутрашњих јединица; начин сарадње са другим органима и организацијама; број државних секретара и државних службеника који раде на положају и опис њихових радних места; број радних места по сваком звању (за државне службенике) и по свакој врсти (за намештенике); називи радних места, опис послова радних места и звања за државне службенике, као и радна места намештеника, опис послова тих радних места и врсте у које су разврстана радна места намештеника; потребан број државних службеника и намештеника за свако радно место;

услови за запослење на сваком радном месту у Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде. Одредбом члана 3. став 1. тачка 6.) Правилника предвиђено је да се као орган управе у саставу Министарства образује Генерални инспекторат пољопривреде, шумарства и водопривреде, док је одредбама чл. 54. до 65. Правилника прописано унутрашње уређење Генералног инспектората. Према одредби члана 54. став 2. тачка 1.) Правилника, једна од основних унутрашњих јединица Генералног инспектората је Сектор фитосанитарне инспекције, у коме се образују Одељење фитосанитарне инспекције и Одељење граничне фитосанитарне инспекције (члан 55. став 2). Чланом 56. став 1. Правилника предвиђено је да се у Одељењу фитосанитарне инспекције, поред осталог, обављају послови који се односе на: контролу здравственог стања земљишта и биља на присуство штетних организама, мониторинг фитосанитарног стања у земљи, системски надзор биљака на присуство штетних организама који се сматрају посебно опасним за биље, службено узорковање за лабораторијска испитивања на присуство штетних организама и резидуа средстава за заштиту биља, контролу генетски модификованих организама у производњи и промету (хране биљног порекла), контролу производње, дораде, промета и коришћења семена и садног материјала пољопривредног биља. Сагласно ставу 2. овог члана Правилника у Одељењу се образује шест одсека фитосанитарне инспекције – Београд, Зрењанин, Ваљево, Пожаревац, Краљево и Ниш, као подручних јединица за обављање послова из делокруга Генералног инспектората изван седишта Министарства.

Оспореним одредбама члана 101. тач. 333. до 344. Правилника у одсецима фитосанитарне инспекције Београд, Зрењанин, Ваљево, Пожаревац, Краљево и Ниш систематизована су радна места шефа Одсека (тач. 333, 335, 337, 339, 341. и 343) и фитосанитарног инспектора (тач. 334, 336, 338, 340, 342. и 344). Опис послова, звање у које је радно место разврстано и услови за обављање послова радног места шефа одсека, с једне стране, и фитосанитарног инспектора, с друге стране, истоветно су предвиђени за све одсеке. Радна места шефа одсека разврстана су у звање самосталног саветника, а описом послова је предвиђено да шеф одсека: руководи и координира радом одсека (планира, усмерава и надзире рад државних службеника у одсеку); планира, спроводи, прати и управља системом интерне провере у делокругу рада фитосанитарне инспекције; израђује периодичне извештаје о спровођењу програма и годишњег плана интерне провере; врши најсложенији инспекцијски надзор из делокруга одсека; врши анализу и праћење здравственог стања биља; учествује у изради процедура за уједначени рад инспекције; припрема извештаје о раду одсека; организује и координира узорковање за лабораторијско испитивање на присуство штетних организама и резидуа средстава за заштиту биља, контролу генетски модификованих организама у производњи и промету и контролу рада јавних служби; обавља и друге послове по налогу начелника одељења. Као услов за обављање наведених послова предвиђено је стечено високо образовање из научне области биотехничке науке – смер заштите биља или ратарски или

воћарско-виноградарски или општи на студијама другог степена (дипломске академске студије – мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године, радно искуство у струци од најмање пет година, положен државни стручни испит, знање енглеског језика, знање рада на рачунару. Радна места фитосанитарног инспектора разврстана су у звање саветника, а описом послова је предвиђено да фитосанитарни инспектор: врши контролу здравственог стања земљишта и биља на присуство штетних организама; учествује у праћењу као службеном процесу верификације фитосанитарне ситуације у земљи; учествује у системском надзору биљака на присуство штетних организама који се сматрају посебно опасним за биље; врши контролу здравственог стања увезеног биља за које је прописан посткарантински надзор; врши узорковање за лабораторијска испитивања на присуство штетних организама и резидуа средстава за заштиту биља; врши контролу генетски модификованих организама у производњи и промету; врши контролу производње, промета и примене средстава за заштиту и исхрану биљака, као и контролу производње, дораде, промета и коришћења семена и садног материјала пољопривредног биља, као и контролу рада јавних служби; обавља и друге послове по налогу шефа одсека. Као услов за обављање наведених послова предвиђено је стечено високо образовање из научне области биотехничке науке – смер заштите биља или ратарски или воћарско-виноградарски или општи на студијама другог степена (дипломске академске студије – мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године, радно искуство у струци од најмање три године, положен државни стручни испит, знање рада на рачунару.

За оцену законитости оспорених одредаба Правилника од значаја су одредбе Закона о државној управи, Закона о државним службеницима и прописа донетих за извршавање ових закона, као и одредбе Закона о здрављу биља, Закона о безбедности хране, Закона о средствима за заштиту биља, Закона о семену и Закона о садном материјалу воћака, винове лозе и хмеља.

Чланом 33. став 1. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 20/92, 6/93, 48/93, 53/93, 67/93, 48/94 и 49/99) прописано је да инспекцијске послове може обављати лице које има високу стручну спрему одговарајућег смера, положен стручни испит за рад у органима управе и најмање три године радног искуства. Изузетно, Законом се може одредити да поједине мање сложене послове инспекцијског надзора обављају инспектори који имају вишу стручну спрему. Овај закон је престао да важи 24. септембра 2005. године, ступањем на снагу Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 101/07), на основу члана 93. тог закона, осим одредаба чл. 22. до 37. и члана 92.

Законом о државним службеницима („Службени гласник РС“, број 79/05, 81/05 – исправка, 83/05 – исправка, 64/07, 67/07 – исправка, 116/08 и 104/09) прописано је: да се радна места државних службеника деле на

положаје и на извршилачка радна места, у зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности (члан 32. став 1); да се извршилачка радна места разврставају по звањима у зависности од сложености и одговорности послова, потребних знања и способности и услова за рад и могу бити виши саветник, самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, референт и млађи референт (члан 35. ст. 2. и 3); да се у звању самосталног саветника раде сложени послови који захтевају посебно специјалистичко знање и искуство, аналитичке способности, самосталан рад без надзора претпостављеног и доношења одлука у сложеним случајевима уз само општа усмерења и упутства претпостављеног, а за рад на пословима у звању самосталног саветника државни службеник мора да има стечено високо образовање на студијама другог степена (дипломске академске студије – мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године и да има најмање пет година радног искуства у струци (члан 37); да се у звању саветника раде сложени послови који су најчешће прецизно одређени и подразумевају примену утврђених метода рада, поступака или стручних техника са јасним оквиром самосталног деловања уз повремени надзор претпостављеног, захтева се способност да се проблеми решавају без појединачних упутстава претпостављеног и уз обраћање претпостављеном само кад је проблем сложен и захтева додатно знање и искуство, при чему за рад на пословима у звању саветника државни службеник мора да има стечено високо образовање на студијама другог степена (дипломске академске студије – мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године и да има најмање три године радног искуства у струци (члан 38); да се радна места, потребан број државних службеника на сваком радном месту у државном органу одређују правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу (члан 46).

Чланом 4. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Службени гласник РС“, бр. 81/07 – пречишћен текст и 69/08) прописано је да се унутрашње уређење органа и систематизација радних места у њему одређује правилником који доноси министар, директор посебне организације, генерални секретар Владе, шеф кабинета председника Владе, шеф кабинета потпредседника Владе, директор службе Владе који је одговоран председнику Владе, директор Управе за заједничке послове републичких органа и начелник Управног округа (у даљем тексту: руководилац), уз сагласност Владе.

Чланом 4. Уредбе о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника („Службени гласник РС“, бр. 117/05, 108/08 и 109/09), прописано је да се положај и извршилачка радна места описују у правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у органу и за свако извршилачко радно место наводи се и звање у које је оно разврстано.

Законом о здрављу биља („Службени гласник РС“, број 41/09) прописано је: да послове фитосанитарног инспектора може да обавља дипломирани инжењер пољопривреде, смер заштите биља, воћарско-виноградарски, ратарски или општи са најмање три године радног искуства и положеним државним стручним испитом (члан 90. став 3); да у вршењу послова инспекцијског надзора, фитосанитарни инспектор има право и дужност да, поред осталог, контролише да ли држалац биља врши преглед биља на обрадивим површинама, сузбија штетне организме који могу угрозити његово биље, предузима мере заштите здравља биља с циљем оптималне производње биља, води евиденцију о предузетим мера заштите здравља биља, без одлагања предузима наложене фитосанитарне мере у складу са овим законом, проверава да ли су произвођачи, прерађивачи, дорађивачи, складиштари, увозници и прометници прописаних врста биља уписани у регистар, контролише извршење наложених мера у случају појаве штетних организама као и спречавање контакта зараженог биља на које се зараза може пренети, врши посебан надзор над штетним организмима, контролише испуњеност услова за уношење штетних организама, врши фитосанитарни као и повремени фитосанитарни преглед биља, врши фитосанитарни преглед штетних организама и биља, врши контролу увоза гајења и коришћења организама намењених биолошкој заштити биља.

Законом о безбедности хране („Службени гласник РС“, 41/09) прописано је: да инспекцијски надзор над применом одредаба овог закона и прописа донетих на основу овог закона министарство надлежно за послове пољопривреде врши преко ветеринарских инспектора, фитосанитарних инспектора и пољопривредних инспектора, а министарство надлежно за послове здравља преко санитарних инспектора (члан 72. став 2); да у вршењу послова инспекцијског надзора фитосанитарни инспектор, поред осталог, контролише да ли сви субјекти и органи на које се закон односи предузимају мере у области безбедности хране у складу са овим законом, контролише да ли је субјект у пословању храном обезбедио услове у фази производње и промета хране у складу са овим законом и другим посебним прописима, контролише да ли субјект у пословању генетски модификованом храном биљног порекла за стављање први пут у промет генетски модификоване хране биљног порекла има дозволу у складу са овим законом и другим посебним прописима (члан 73).

Законом о средствима за заштиту биља („Службени гласник РС“, број 49/09) прописано је: да послове фитосанитарног инспектора у области средстава за заштиту биља може да обавља дипломирани инжењер заштите биља, односно дипломирани инжењер мастер, са најмање три године радног искуства и положеним државним стручним испитом (члан 72. став 2); да у вршењу послова инспекцијског надзора фитосанитарни инспектор, поред осталог, проверава да ли су средства за заштиту биља која су стављена у промет на територији Републике Србије регистрована у складу са овим законом, узима узорке средстава за заштиту биља, биљних производа и прописаних објеката, ради испитивања, проверава да ли је произвођач

без одлагања обавестио министарство и кориснике о могућим штетним последицама средстава за заштиту биља на здравље људи и животиња, површинске и подземне воде и животну средину (члан 74).

Законом о семену („Службени гласник РС“, број 45/05) прописано је: да послове инспектора може да обавља дипломирани инжењер пољопривреде за воћарство и виноградарство, заштиту биља или ратарство и дипломирани инжењер агрономије са најмање три године радног искуства и положеним стручним испитом (члан 94. став 3); да у вршењу послова инспекцијског надзора инспектор, поред осталог, врши контролу квалитета семена у доради и промету, врши контролу промета и коришћења семена, врши контролу увођења нових сорти у производњу и одобравање увођења у производњу стране сорте, узима узорке семена, ради испитивања и утврђивања семена, и контролише извршавање мера по овом закону (члан 96).

Законом о садном материјалу воћака, винове лозе и хмеља („Службени гласник РС“, број 18/05) прописано је: да послове инспектора може да обавља дипломирани инжењер пољопривреде смер воћарства и виноградарства, заштите биља, ратарства или дипломирани инжењер агрономије, који имају најмање три године радног искуства и положен стручни испит (члан 50. став 3); да у вршењу послова инспекцијског надзора инспектор, поред осталог, врши контролу да ли садни материјал испуњава прописане услове, контролише извршавање мера по овом закону, у поступку контроле производње садног материјала проверава да ли је сорта чији се садни материјал производи уписан у регистар сорти, односно регистар заштићених сорти и да ли је регулисано право коришћења сорте са носиоцем права коришћења сорте (члан 52).

Полазећи од наведених одредаба закона и подзаконских прописа којима се уређује државна управа и положај државних службеника, Уставни суд је, као прво, оценио да је оспорени правилник донет на основу и у складу са овлашћењем и обавезом министра да обављање послове из делокруга министарства уреди општим актом који ће садржати унутрашње уређење органа, делокруг послова сваке унутрашње организационе јединице, као и систематизацију радних места у министарству, са описом послова сваког радног места, који је усклађен са делокругом организационе јединице у оквиру које је радно место систематизовано, те са одређивањем звања у коме се послови радног места обављају и услова за њихово обављање. Уставни суд посебно указује да из наведених одредаба Закона о државним службеницима произлази да се услов прописан за обављање послова разврстаних у звање самостални саветник и саветник у погледу стеченог образовања односи само на стечени ниво образовања – високо образовање (односно како је ранијим прописима било предвиђено – завршен факултет), а не и на врсту стеченог високог образовања. Према ставу Уставног суда наведене законске одредбе не дају право да се општим актом органа државне управе за обављање послова разврстаних у једно звање као услов предвиди, алтернативно, стечено образовање различитих нивоа, али не искључује могућност алтернативног одређивања различитих врста истог нивоа образовања.

Уставни суд је, такође, утврдио да су послови из делокруга Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, који се односе на фитосанитарни инспекцијски надзор уређени већим бројем посебних закона, те се ова врста инспекцијског надзора не обавља само на основу Закона о средствима за заштиту биља, на чије одредбе се позива подносилац иницијативе. Како се у оквиру радних места предвиђених оспореним одредбама Правилника обављају послови из делокруга Министарства садржани у одредбама члана 56. Правилника, а за чије обављање је Министарство надлежно не само на основу Закона о средствима за заштиту биља, већ и на основу Закона о здрављу биља, Закона о безбедности хране, Закона о семену и Закона о садном материјалу воћака, винове лозе и хмеља, Уставни суд оцењује да је доносилац оспореног правилника био не само овлашћен, већ обавезан да као услов за обављање послова на радним местима у чијем опису послова је вршење инспекцијског надзора у областима уређеним наведеним законима предвиди све оне врсте стеченог високог образовања које ти закони прописују, а што је и учињено одредбама Правилника које се иницијативом оспоравају.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да нема основа за покретање поступка поводом поднете иницијативе, те стога иницијативу није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

На основу изложеног и одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУо-314/2009 од 13. маја 2010. године

**Правилник о решавању стамбених потреба запослених
у Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање запослених,
број 360-4521/07 од 22. новембра 2007. године
– члан 3. тачка 10) подтач. (3) и (4) и члан 44.**

Законом прописано овлашћење носиоца права располагања да уреди критеријуме и мерила за одређивање првенства приликом решавања стамбених потреба запослених, обухвата и прецизирање значења појединих појмова и израза, ради ближег одређивања и примене предвиђених критеријума и мерила, укључујући и одређивање садржине појма „самохрани родитељ“ у смислу тог акта.

Прописивање да ће за сваку годину пребивалишта у месту запослења запосленом припасти један бод не излази из оквира законског овлашћења даваоца зајма да својим актом ближе пропише услове, начин и поступак давања зајмова, односно предузећа и установа да, у складу са својим општим актом о решавању стамбених потреба, дају станове у закуп запосленим лицима, нити је несагласно уставном принципу

једнакости грађана, о чему је Уставни суд већ одлучио Решењем IУ-27/2006 од 2. априла 2009. године.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба члана 3. тачка 10) подтач. (3) и (4) Правилника о решавању стамбених потреба запослених у Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање запослених, број 360-4521/07 од 22. новембра 2007. године.

2. Одбацује се захтев за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредбе члана 44. Правилника из тачке 1.

3. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката или радњи донетих, односно предузетих на основу Правилника из тачке 1.

Образложење

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 3. тачка 10) подтач. (3) и (4) и члана 44. Правилника о решавању стамбених потреба запослених у Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање запослених, број 360-4521/07 од 22. новембра 2007. године. У иницијативи се наводи да је оспореним одредбама члана 3. тачка 10) подтач. (3) и (4) Правилника прописано значење израза „самохрани родитељ“ (у случају када су родитељи разведени, а другом родитељу није утврђена обавеза издржавања судском одлуком и када је други родитељ непознат), на начин који је, по мишљењу подносиоца иницијативе, несагласан са одредбама чл. 43. и 55. Породичног закона, као и да су наведене одредбе несагласне са чланом 195. став 1. Кривичног законика, који прописује да је ускраћивање издржавања кривично дело. Осим тога, наведеним одредбама Правилника самохрани родитељ, најчешће мајка, ставља се, по схватању иницијатора, у неравноправан положај „у односу на оног који тврди да је други родитељ непознат“. У односу на одредбу члана 44. Правилника, која предвиђа да запосленом припада 1 бод за сваку годину дужине пребивалишта у месту запослења, истиче се да се овом одредбом „крши начело о слободном кретању радне снаге“. Предлаже се да Уставни суд до доношења коначне одлуке обустави од извршења оспорени правилник, као и радње које су предузете на основу овог општег акта.

У одговору на иницијативу наводи се да су оспорене одредбе Правилника у складу са чланом 27. став 3. и чланом 47. став 2. Закона о становању и да нису повређени уставни принципи о једнакости грађана, будући да

наведене одредбе важе подједнако за све запослене који се налазе у истим правним ситуацијама, под једнаким условима. Истиче се да су наводи иницијатора да су одредбе члана 3. тачка 10) подтач. (3) и (4) Правилника у супротности са одредбама Породичног закона неосновани, пошто се право и дужност родитеља да издржава дете, да са дететом одржава личне односе и да о питањима која битно утичу на живот детета одлучује заједнички са родитељем који врши родитељско право, не може поистоветити са заједницом живота у истом породичном домаћинству, што је од битног утицаја на утврђивање реда првенства, према критеријумима и мерилима утврђеним Правилником о решавању стамбених потреба запослених. Образлаже се да су у реалним приликама веома честе ситуације да приликом утврђивања ранг листе не постоји правноснажна судска одлука којом се утврђује обавеза издржавања другог родитеља или да је други родитељ непознат. Доносилац оспореног акта сматра да законитост наведених одредаба Правилника не треба ценити у односу на Породични закон, већ у односу на Закон о становању, чији је предмет регулисања област становања.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да су одредбама члана 34. оспореног Правилника о решавању стамбених потреба запослених у Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање запослених, као критеријуми за одређивање редоследа остваривања права по поднетим захтевима за решавање стамбених потреба, поред осталих, предвиђени број чланова породичног домаћинства и дужина пребивалишта у месту запослења. Чланом 43. Правилника предвиђено је да за сваког члана породичног домаћинства запосленом припада 5 бодова, а самохраном родитељу припада додатних 5 бодова. Одредбама члана 3. Правилника утврђено је значење појединих израза употребљених у овом правилнику, а оспореним одредбама тачке 10) предвиђено да је самохрани родитељ онај родитељ који са децом живи у једнородитељској породици – ако су родитељи разведени, а другом родитељу није утврђена обавеза издржавања судском одлуком (оспорена подтачка (3)) и ако је други родитељ непознат (оспорена подтачка (4)). Оспореном одредбом члана 44. Правилника прописано је да за сваку годину дужине пребивалишта у месту запослења запосленом припада 1 бод.

Уставом Републике Србије утврђено је 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. до 3) и да породица, мајка, самохрани родитељ и дете у Републици Србији уживају посебну заштиту, у складу са Законом (члан 66. став 1).

Законом о становању („Службени гласник РС“, бр. 50/92, 76/92, 84/92, 33/93, 67/93, 46/94, 47/94, 48/94, 44/95, 49/95, 16/97, 46/98, 26/01 и 101/05) прописано је: да носилац права располагања својим актом ближе прописује начин евидентирања и одлучивања о коришћењу средстава од станова

продатих путем откупа, као и услове, начин и поступак давања зајмова из ових средстава (члан 27. став 3); да предузећа и установе могу у складу са својим општим актом, односно прописом о решавању стамбених потреба да дају станове у закуп на неодређено време запосленим лицима (члан 47. став 2).

Полазећи од наведених одредаба Закона о становању, Уставни суд је оценио да је доносилац оспореног акта био овлашћен да пропише критеријуме и мерила за одређивање првенства у решавању стамбених потреба запослених, као и да прецизира значење појединих појмова и израза употребљених у овом правилнику, чији је циљ ближе одређивање и примена предвиђених критеријума и мерила из Правилника. Када је реч о одређивању значења појма „самохрани родитељ“, Устав садржи овај појам у члану 66. став 1, али не и Породични закон („Службени гласник РС“, број 18/05), који не дефинише појам „самохрани родитељ“, већ, у члану 77, уређује једино институт самосталног вршења родитељског права. По оцени Суда, аутономно одређивање садржине појма „самохрани родитељ“ на начин како је учињено у оспореном члану 3. тачка 10) подтач. (3) и (4) Правилника представља само ближе прецизирање и одређивање садржине овог критеријума из члана 43. став 2. Правилника, што није несагласно са начелом посебне заштите породице, мајке, самохраног родитеља и детета из члана 66. став 1. Устава, као ни са одредбама члана 77. Породичног закона. Наведеним одредбама Правилника није повређен ни уставни принцип једнакости грађана, будући да ова одредба једнако важи за све запослене који се нађу у истој правној ситуацији. Такође, већ сама законска могућност да носилац права располагања пропише своје критеријуме и мерила за одређивање првенства приликом решавања стамбених потреба запослених, упућује, по оцени Уставног суда, на то да се остваривање принципа једнакости може ценити само у односу на сваки критеријум посебно, што значи само у односу на оне запослене који се по основу сваког појединог критеријума налазе у истој правној ситуацији. Имајући у виду да одредбе чл. 43. и 55. Породичног закона уређују утврђивање материнства и очинства правоснажном судском пресудом и круг лица која имају право на то, Уставни суд налази да је неоснован захтев подносиоце иницијативе за оцену законитости оспорених одредаба Правилника у односу на чл. 43. и 55. Породичног закона, с обзиром на то да се ради о различитим областима друштвених односа који се уређују наведеним одредбама Закона и оспореним правилником. Из истих разлога, по оцени Уставног суда, неоснован је и захтев за оцену законитости оспорених одредаба Правилника у односу на члан 195. став 1. Кривичног законика, којим је прописано кривично дело недавања издржавања.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је нашао да нема основа за покретање поступка за оцену уставности и законитости оспорене одредбе члана 3. тачка 10) подтач. (3) и (4) Правилника, те сагласно члану 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), иницијативу у овом делу није прихватио.

Уставни суд је одбацио захтев иницијативе у делу којим је тражена оцена уставности и законитости одредбе члана 44. Правилника, којом је прописано да ће за сваку годину пребивалишта у месту запослења запосленом

припасти 1 бод, јер је о уставности и законитости наведене одредбе Правилника већ одлучивао Решењем IУ-27/2006 од 2. априла 2009. године, којим није прихватио иницијативу за оцену наведене одредбе Правилника, а из навода и разлога изнетих у овој иницијативи не произлази да има основа за поновно одлучивање. У образложењу Решења се наводи да је Уставни суд оценио да одредба члана 44. Правилника није несагласна са уставним принципом једнакости грађана из члана 21. ст. 1. до 3. Устава, као ни са одредбама члана 27. став 3. и члана 47. став 2. Закона о становању, којима се између осталог, овлашћује давалац зајма да својим актом ближе пропише услове, начин и поступак давања зајмова и могућност предузећима и установама да, у складу са својим општим актом, односно прописом о решавању стамбених потреба, дају станове у закуп запосленим лицима.

Уставни суд је одбацио захтев за обуставу извршења појединачних аката или радњи донетих, односно предузетих на основу оспореног правилника, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, јер је донео коначну одлуку у овој уставноправној ствари.

На основу изложеног и одредаба члана 46. тач. 3), 5) и 8) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУо-300/2009 од 28. маја 2010. године

**Правилник о висини накнада и трошкова
за издавање лиценце и одобрења
(„Службени гласник РС“, број 58/06)
– члан 3.**

Одређивањем висине накнаде за одобрење у зависности од врсте телекомуникационе мреже и услуга, како је то учињено оспореним чланом Правилника, на који је сагласност дала Влада, уређени су односи у оквиру законом утврђеног овлашћења Агенције, а одређивање износа у проценту од оствареног укупног прихода оператора и минималног износа накнаде, као „корективног критеријума“, ствар је целисходности за чију оцену је, према Закону, надлежна Влада у поступку давања сагласности на висину накнада предвиђених актом Агенције.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредбе члана 3. Правилника о висини накнада и трошкова за издавање лиценце и одобрења („Службени гласник РС“, број 58/06).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и законитости одредбе члана 3. Правилника наведеног у изреци, у делу у коме је оспореним чланом Правилника као „корективни елемент“ за одређивање висине утврђен минимални износ накнаде који Агенција наплаћује за давање одобрења за обављање појединих телекомуникационих услуга. Подносилац иницијативе сматра да су оспорене одредбе Правилника у наведеном делу у супротности са чланом 84. Устава из разлога што су применом Правилника мањи телекомуникациони оператори стављени у неповољнији положај „у односу на конкуренцију“, јер су у обавези да плаћају више накнаде за издато одобрење у односу на операторе са великим приходима, као и да се на овај начин, супротно наведеној одредби Устава, омогућава јачање монополистичког положаја великих телекомуникационих оператора. Оспорени члан Правилника, по мишљењу подносиоца иницијативе, у супротности је и са чланом 10. Закона о телекомуникацијама („Службени гласник РС“, бр. 44/03 и 36/06), којим је Републичка Агенција за телекомуникације овлашћена да спречава антиконкурентске, односно монополске активности и понашања јавних телекомуникационих оператора. Ово из разлога што Агенција оспореним чланом Правилника, како наводи подносилац иницијативе, управо смањује конкурентност оператора са малим приходима у односу на операторе који већ имају велике приходе.

У одговору Републичке агенције за телекомуникације наводи се да је Правилник, у оквиру својих надлежности, донео Управни одбор Агенције на основу члана 19. став 2. Закона о телекомуникацијама и да је Влада дала сагласност на висину Правилником одређених накнада за издавање лиценце и одобрења. Даље се наводи да се одређивањем минималне накнаде не повређује једнакост свих привредних субјеката зајемчена чланом 84. Устава, јер се износ одређен Правилником односи на све привредне субјекте. Једнакост би, како се наводи у одговору, била спорна само у случају да је минимални износ одређен за групу привредних субјеката.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорени Правилник о висини накнада и трошкова за издавање лиценце и одобрења („Службени гласник РС“, број 58/06) донео Управни одбор Републичке агенције за телекомуникације, на основу члана 19. став 2. а у вези са чланом 36. став 5. и чланом 38. став 8. Закона о телекомуникацијама („Службени гласник РС“, бр. 44/03 и 36/06) и члана 18. тачка 11.) Статута Републичке Агенције за телекомуникације („Службени гласник РС“, број 78/05). Уставни суд је утврдио и да је Влада дала сагласност на оспорени правилник Решењем о давању сагласности на висину накнада и трошкова за издавање лиценце и одобрења („Службени гласник РС“, број 51/06). Оспореним чланом 3. Правилника прописано је да се висина накнаде за одобрење утврђује у зависности од врсте телекомуникационе мреже и услуга, а у тач. 1) до 9) за поједине врсте телекомуникационих услуга накнада је одређена у висини 1% од укупног прихода оствареног у пословној години за коју се плаћа накнада, а не мање од 50.000 динара, осим за пружање услуга кабловско

– дистрибутивне мреже (тачка 5)) за коју висина накнаде за одобрење не може бити мања од 100.000 динара.

Уставом је утврђено: да економско уређење у Републици Србији почива на тржишној привреди, отвореном и слободном тржишту, слободи предузетништва, самосталности привредних субјеката и равноправности приватне и других облика својине и да је Република Србија јединствено привредно подручје са јединственим тржиштем роба, рада, капитала и услуга (члан 82. ст. 1. и 2); да сви имају једнак правни положај на тржишту и да су забрањени акти којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја (члан 84. ст. 1. и 2); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, јединствено тржиште, правни положај привредних субјеката, систем обављања појединих привредних и других делатности, организацију, надлежност и рад републичких органа (члан 97. тач. 6) и 16)); да се јавна овлашћења могу законом поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима (члан 137. став 3).

Одредбом члана 112. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) прописано је да ће се поступци пред Уставним судом започети пре дана ступања на снагу овог закона окончати по одредбама овог закона.

Законом о телекомуникацијама („Службени гласник РС“, бр. 44/03, 36/06 и 50/09) прописано је: да се тим законом, у складу са међународним правним стандардима, поред осталог, уређују услови и начин обављања делатности у области телекомуникација, оснива Републичка агенција за телекомуникације, утврђују овлашћења за регулисање односа у области телекомуникација (члан 1); да је Агенција надлежна да издаје дозволе телекомуникационим операторима за обављање одређених телекомуникационих делатности, дозволе које се односе на телекомуникационе мреже, системе и средства и дозволе за радио станицу, у складу са овим законом (члан 9. тачка 7)); да је поред надлежности из члана 9. овог закона, Агенција овлашћена да спречава антиконкурентске, односно монополске активности и понашања јавних телекомуникационих оператора, уколико нису предмет поступка државног органа надлежног за спречавање монопола и уређена је садржина тог овлашћења (члан 10. ст. 1. и 2); да приход Агенције чине и средства остварена од накнаде коју јавни телекомуникациони оператори плаћају за добијено право за изградњу, поседовање или експлоатацију јавне телекомуникационе мреже, односно за пружање јавне телекомуникационе услуге и да висину накнада и трошкова утврђује Управни одбор Агенције, уз сагласност Владе (члан 19. ст. 1. и 2); да Агенција издаје дозволе за јавне телекомуникационе мреже и јавне телекомуникационе услуге, да су дозволе за јавне телекомуникационе мреже и јавне телекомуникационе услуге лиценца (индивидуална лиценца) и одобрење (општа лиценца), да добијањем дозволе њен ималац стиче право на обављање одређене телекомуникационе делатности, да је одобрење (општа лиценца) дозвола која се издаје сваком домаћем или страном физичком лицу које намерава да експлоатише

телекомуникациону мрежу или пружа телекомуникационе услуге на основу стандардних услова, а које испуњава, односно прихвати да испуњава прописане стандардне услове (члан 33. ст. 1. до 3. и став 6); да Агенција издаје одобрење сваком лицу које намерава да експлоатише телекомуникациону мрежу или да пружа јавну телекомуникациону услугу на коју се примењује овај режим, ако то лице испуњава, односно прихвати да испуњава услове прописане за ту мрежу, односно услугу, да се при упису у регистар плаћа накнада одређена условима, да Агенција општим актом одређује јавне телекомуникационе мреже, односно јавне телекомуникационе услуге чија се експлоатација, односно пружање врши на основу издатог одобрења (члан 38. ст. 1, 8. и 9).

С обзиром на то да је наведеним одредбама Закона о телекомуникацијама, прописано да се право за експлоатацију јавне телекомуникационе мреже, односно за пружање јавне телекомуникационе услуге добија на основу одобрења, односно дозволе које издаје Агенција, да је за добијено право обављања делатности (одобрење) Законом утврђена обавеза плаћања накнаде, те да висину накнаде утврђује Агенција уз сагласност Владе, Уставни суд је оценио да су оспореним чланом Правилника којим је одређена висина накнаде за одобрење у зависности од врсте телекомуникационе мреже и услуга, на који је сагласност дала Влада, уређени односи у оквиру Законом утврђеног овлашћења Агенције. Полазећи од наведеног, те имајући у виду да Закон није ближе одредио критеријуме за одређивање висине наведене накнаде, Уставни суд је оценио и да Агенција одређивањем висине накнаде у проценту од оствареног укупног прихода оператора, уз одређивање њеног минималног износа за добијено право за експлоатацију јавне телекомуникационе мреже, односно за пружање јавне телекомуникационе услуге, није прекорачила Законом утврђено овлашћење. Наиме, одређивање минималног износа накнаде, као „корективног критеријума“ за одређивање висине накнаде, по схватању Суда, ствар је целисходности за чију је оцену, према Закону, надлежна Влада у поступку давања сагласности на висину накнада предвиђених актом Агенције. Стога је Уставни суд, будући да се минимални износ накнаде, под једнаким условима, односи на све операторе, оценио да оспорени члан Правилника није у супротности са одредбама члана 84. Устава. Такође, полазећи од тога да су чланом 10. Закона о телекомуникацијама, у односу на који се тражи оцена законитости, уређена овлашћења Агенције да спречава антиконкурентске, односно монополске активности и понашања јавних телекомуникационих оператора, а да је оспорени правилник донет на основу Законом утврђеног овлашћења Агенције да одређује висину накнада за одобрење које даје оператору за експлоатацију телекомуникационе мреже или пружање јавне телекомуникационе услуге, Уставни суд је оценио да оспорени члан Правилника, будући да уређује различите односе, није несагласан са наведеним чланом Закона. Имајући у виду наведено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, оценио да нема основа за покретање поступка поводом поднете иницијативе.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је, на основу одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IY-123/2007 од 3. јуна 2010. године

**Правилник о критеријумима, начину и поступку за стављање,
односно скидање лекова са Листе лекова који се прописују и издају
на терет средстава обавезног здравственог осигурања
(„Службени гласник РС“, бр. 95/08 и 7/10)
– члан 6. став 1. ал. 1. и 2.**

Доносилац оспореног акта, као организација која се стара о законитом, наменском и економичном коришћењу средстава за обавезно здравствено осигурање, кретао се у границама законом датог јавног овлашћења да општим актом утврди критеријуме, начин и поступак за стављање, односно скидање лекова са Листе лекова, када је утврдио да се избор лекова који се прописују и издају на терет средстава обавезног здравственог осигурања врши на основу фармакотерапијских и фармакоекономских показатеља, применом основних и додатних критеријума, чиме се не утиче на Уставом загарантован једнак правни положај произвођача лекова на тржишту, нити на слободан промет свих регистрованих лекова на домаћем тржишту, под прописаним условима.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба члана 6. став 1. ал. 1. и 2. Правилника о критеријумима, начину и поступку за стављање, односно скидање лекова са Листе лекова који се прописују и издају на терет средстава обавезног здравственог осигурања („Службени гласник РС“, бр. 95/08 и 7/10).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 6. став 1. ал. 1. и 2. Правилника о критеријумима, начину и поступку за стављање, односно скидање лекова са Листе лекова који се прописују и издају на терет средстава обавезног здравственог осигурања („Службени гласник РС“, бр. 95/08 и 7/10). Иницијатор сматра да се оспореним правилником фаворизују домаћи производи у односу

на производе страних произвођача, што је противно принципима слободног тржишта, те да се нарушава слободно тржиште кроз омогућавање нелојалне конкуренције и дискриминације учесника на тржишту и њихових производа. Из тих разлога иницијатор налази да је оспорени правилник у супротности са одредбама члана 84. Устава, којима је утврђен једнак правни положај субјеката на тржишту, чл. 26. и 27. Закона о трговини („Службени лист СРЈ“, бр. 32/93, 50/93, 1/94, 29/96 и 37/02 и „Службени гласник РС“, бр. 85/05 и 101/05), који регулишу нелојалну конкуренцију, односно ограничавање јединственог тржишта и члана 3. став 1. тачка 4) Закона о заштити потрошача („Службени гласник РС“, број 79/05), којим се дефинишу права потрошача. Иницијатор такође сматра да је оспорени акт у супротности са општеприхваћеним међународним правилима и принципима успостављеним следећим међународним споразумима који су усвојени од стране Републике Србије: Законом о потврђивању прелазног Споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, с једне стране, и Републике Србије, с друге стране („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 83/08), Законом о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских Заједница и њихових држава чланица, с једне стране, и Републике Србије, с друге стране („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 83/08) и Законом о потврђивању Споразума о измени и приступању Споразуму слободној трговини у Централној Европи – ЦЕФТА 2006 („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 88/07).

Доносилац оспореног правилника – Републички завод за здравствено осигурање у одговору наводи да је обавезан да у свом раду примењује одредбе Закона о здравственом осигурању као *lex specialis* и да се његова примена не може искључити одредбама неког другог закона, па је стога неосновано позивање подносиоца иницијативе на друге законе, посебно на Закон о трговини и Закон о заштити потрошача, с обзиром на то да Завод није организација која остварује профит и не послује по тржишним принципима. Републички завод за здравствено осигурање је слободан да, у оквиру Закона, утврђује и доноси критеријуме за спровођење и обезбеђивање здравственог осигурања на начин који је најрационалнији и најекономичнији, а који задовољава потребе осигураника, па се стога оспореним одредбама Правилника не нарушавају основни тржишни принципи, нити доводи до дискриминације привредних субјеката на тржишту. Наиме, доносилац наводи да се оспореним правилником одређују критеријуми по којима се неки лек ставља на Листу лекова, водећи рачуна о ефикасности која се постиже у односу на дијагнозу и опште стање здравља нације, без фаворизовања или искључивања са тржишта појединих произвођача или лекова, с обзиром на то да је њихова присутност на тржишту независна од Листе лекова и оспореног правилника. Које лекове ће за своје осигуранике Завод да обезбеди не зависи од порекла лека и произвођача, већ од спектра дејства који лек постиже у лечењу дијагностификованог здравственог стања осигураника. Присуство лека на тржишту не значи да је Републички завод за здравствено осигурање у обавези да баш тај производ обезбеди из

средстава обавезног здравственог осигурања, ако се и другим генеричким леком постиже исти ефекат са мање ангажованих средстава. Републички завод својим актима не утиче на тржишну заступљеност лека, јер се сви регистровани лекови могу слободно наћи у промету под одређеним условима, али то не значи да све лекове Завод мора обезбедити на терет средстава обавезног здравственог осигурања. Према наводима доносиоца оспореног акта, Правилником се не може утицати и стварати неравноправан положај произвођача и лекова, јер Правилник, односно Листа лекова не искључује лекове потребне за лечење, већ омогућава да се мањим асортиманом лекова постигне исти ефекат по здравље осигураника на терет средстава обавезног здравственог осигурања, што не значи да апотеке у свом асортиману не треба да имају исте врсте лекова различитих произвођача, јер оне послују и тржишно, тако да су осигуранику увек доступни сви лекови и то делом на терет средстава обавезног здравственог осигурања, а делом на терет сопствених средстава. На тај начин осигураници имају могућност избора између више лекова различитих произвођача и то Републички завод за здравствено осигурање ниједним својим актом није ограничио, а најмање оштетио саме произвођаче.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Оспорени Правилник о критеријумима, начину и поступку за стављање, односно скидање лекова са Листе лекова који се прописују и издају на терет средстава обавезног здравственог осигурања донео је Управни одбор Републичког завода за здравствено осигурање, на седници од 12. септембра 2008. године, на основу члана 43. став 4. Закона о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 109/05). Овим правилником утврђују се критеријуми, начин и поступак за стављање, односно скидање лекова са Листе лекова која је саставни део Правилника о Листи лекова који се прописују и издају на терет средстава обавезног здравственог осигурања (члан 1). Одредбама члана 4. Правилника предвиђено је да се избор лекова који се стављају на Листу лекова (генерички, оригинални и иновативни, према дефиницији уређеној прописима који регулишу цене лекова) врши на основу фармакотерапијских и фармакоекономских показатеља, применом основних и додатних критеријума. Основни критеријуми за стављање лека на Листу лекова одређени су одредбама члана 5. Правилника, и то су: да је лек неопходан за лечење и да има доказан „cost-benefit“; да је предложена цена лека (увећана за трошкове царине) иста или нижа од најниже цене лека истог ИНН, истог или сродног фармацеутског облика (нпр. таблета-дражеја-капсула или суспензија-сируп-раствор) и исте јачине, у важећој Листи лекова Републике Словеније, Републике Хрватске, односно у последњем издању публикације *Informatore Farmaceutico* Републике Италије; да је предложена цена лека иста или нижа од цене лека истог ИНН и истог или сродног фармацеутског облика (нпр. таблета-дражеја-капсула или суспензија-сируп-раствор) и исте јачине, који се већ налази на Листи лекова (прерачунато на јединицу дозирања у паковању); да је предложена цена лека иста или нижа од цене различитог ИНН али из исте терапијске

групе и истог механизма дејства, који се већ налази на Листи лекова, ако значајна терапијска предност предложеног лека није доказана клиничким студијама и фармаекономском анализом. Оспореним одредбама члана 6. став 1. ал. 1. и 2. Правилника предвиђено је: да на Листи лекова у оквиру истог ИНН и истог или сродног фармацеутског облика може бити најмање два (уколико на тржишту има више од једног регистрованог лека за који је поднет захтев за стављање лека на Листу лекова), а највише шест лекова различитих произвођача, од чега највише пет генеричких лекова; да уколико за стављање на Листу лекова конкурише већи број лекова истог ИНН, који испуњавају основне критеријуме из члана 5. овог правилника, избор лекова на листу врши се применом допунских критеријума – да лек производи произвођач у Републици Србији, који тржиште снабдева широком палетом лекова укључујући и економски неисплативе лекове који се производе у малим серијама, а неопходни су за лечење и да је лек домаћег порекла, при чему се леком домаћег порекла сматра лек произведен у Републици Србији од домаћих сировина као и лек који је у Републици Србији произведен од увезене робе, којој су у том процесу битно промењена својства, односно која је била предмет довољне обраде или прераде, при чему се не сматра довољном обрадом једноставно паковање у финалну амбалажу, додавање налепница, контрола квалитета финалног производа и друге радње у вези с припремом робе за продају, а да ли се ради о леку домаћег порекла утврђује Централна стручна комисија за лекове на основу шеме повезаности производног процеса. Трећи допунски критеријум за стављање лека на Листу лекова, који се не оспорава поднетом иницијативом, одређен је у алинеји три истог члана Правилника и односи се на оригиналност лека. Ставом 2. члана 6. Правилника прописано је да уколико у понуди нема лекова дефинисаних ставом 1. овог члана, на Листу лекова се стављају сви понуђени лекови, а уколико је њихов број већи од пет, критеријум за стављање на Листу лекова је најнижа понуђена цена.

Уставом Републике Србије је утврђено: да се здравствено осигурање, здравствена заштита и оснивање здравствених фондова уређују законом (члан 68. став 3); да сви имају једнак правни положај на тржишту и да су забрањени акти којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја (члан 84. ст. 1. и 2); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, систем у области здравства и социјалне заштите (члан 97. тачка 10)).

Одредбама члана 43. Закона о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 109/05) прописано је: да право на лекове и медицинска средства обухвата право на лекове са Листе лекова који се прописују на рецепт или издају на налог на терет средстава обавезног здравственог осигурања и право на медицинска средства која се обезбеђују из средстава обавезног здравственог осигурања, односно која се прописују на налог или се уграђују у организам осигураног лица (став 1); да се изузетно од става 1. овог члана, осигураном лицу обезбеђује и лек који није на Листи лекова, а медицински је неопходан за лечење, под условима утврђеним општим

актом Републичког завода (став 2); да Републички завод доноси општи акт којим утврђује Листу лекова, која најмање садржи неопходне – есенцијалне лекове за лечење болести и повреда, без обзира на узрок, у складу са Листом есенцијалних лекова Светске здравствене организације (став 3); да Републички завод доноси општи акт којим се утврђују критеријуми, начин и поступак за стављање лекова на Листу лекова, односно за скидање лекова са Листе лекова (став 4); да Републички завод доноси општи акт којим се утврђују врста и стандард медицинских средстава која се утврђују у организам осигураног лица, као и друге врсте неопходних медицинских средстава (став 5); да Влада даје сагласност на општи акт Републичког завода из става 3. овог члана (став 6); да се општи акти из ст. 3, 4. и 5. овог члана објављују у „Службеном гласнику Републике Србије“ (став 7). У Делу III Закона о здравственом осигурању, којим је уређена Организација здравственог осигурања, поред осталог, прописано је: да Републички завод врши јавна овлашћења у обезбеђивању и спровођењу здравственог осигурања, као и у решавању о правима и обавезама из обавезног здравственог осигурања, у складу са овим законом (члан 208. став 2); да је Републички завод правно лице са статусом организације за обавезно социјално осигурање у којем се остварују права из обавезног здравственог осигурања и обезбеђују средства за обавезно здравствено осигурање, у складу са законом (члан 209. став 2); да Републички завод, поред осталог, у оквиру расположивих финансијских средстава планира и обезбеђује услове за равномерно спровођење обавезног здравственог осигурања на територији Републике и обезбеђује средства солидарности за уједначавање услова за обезбеђивање права из обавезног здравственог осигурања на подручју филијала и да обезбеђује законито, наменско и економично коришћење средстава и стара се о увећању средстава на економским основама (члан 212. став 1. тач. 4) и 10)).

Законом о трговини („Службени лист СРЈ“, бр. 32/93, 50/93, 29/96 и 37/02 и „Службени гласник РС“, бр. 85/05 и 101/05) прописано је: да се ограничавањем јединственог тржишта сматра општи или појединачни правни акт или радња државног органа, трговца, предузећа и другог правног и физичког лица којом се ограничава размена робе и слободно наступање на тржишту или на други начин нарушава конкуренција (члан 26); да се актима и радњама из члана 26. овог закона сматрају нарочито акти и радње којима се трговац доводи у неравноправан положај тако што му се онемогућава ширење продајне мреже и продаја робе или се присиљава на продају, као и друге радње које доводе или могу да доведу до нарушавања конкуренције (члан 27).

Законом о заштити потрошача („Службени гласник РС“, број 79/05) прописано је: да су основна права потрошача, у смислу овог закона, поред осталог, и избор – могућност избора између више производа и услуга по прихватљивим ценама уз гарантовано добар квалитет (члан 3. тачка 4)).

Из наведеног следи да је Република Србија надлежна за уређење и обезбеђење система у области здравства и социјалне заштите и да се здравствено осигурање уређује законом. Здравствено осигурање у Републици Србији

може бити обавезно и добровољно. Право на здравствену заштиту која се обезбеђује у оквиру обавезног здравственог осигурања подразумева, поред осталог, и право на лекове и медицинска средства која се обезбеђују из средстава обавезног здравственог осигурања. Наведено право на лекове подразумева право на лекове са Листе лекова који се прописују на рецепт или издају на налог на терет средстава обавезног здравственог осигурања. Републички завод за здравствено осигурање је овлашћен Законом о здравственом осигурању да донесе општи акт којим ће утврдити Листу ових лекова, али да би се могла утврдити наведена Листа лекова неопходно је утврдити најпре критеријуме, начин и поступак за стављање, односно скидање лекова са ове листе. Одредбом члана 43. став 4. Закона о здравственом осигурању дато је овлашћење Републичком заводу за здравствено осигурање да донесе општи акт којим ће утврдити критеријуме, начин и поступак за стављање, односно скидање лекова са Листе лекова, чиме је утврђен правни основ за доношење оспореног правилника којим се уређује ова материја. Одредбама чл. 2. и 4. оспореног правилника предвиђено је да Листа лекова садржи само одређене лекове и суплементе хране, чији избор се врши на основу фармакотерапијских и фармакоекономских показатеља, применом основних и додатних критеријума. Основни критеријуми су опредељени одредбама члана 5. оспореног правилника и односе се на неопходност лека за лечење, поседовање доказа „cost benefit“ и висину предложене цене лека према параметрима утврђеним у овом члану. Допунским критеријумима који су предвиђени оспореним чланом 6. Правилника омогућено је да се изврши избор између већег броја лекова истог ИНН (скраћеница за „интернационално незаштићено име лека“), који испуњавају све основне критеријуме, имајући у виду да се на Листу лекова може ставити најмање два, а највише шест лекова различитих произвођача, од чега највише пет генеричких лекова у оквиру истог ИНН и истог или сродног фармацеутског облика. То значи да допунски критеријуми представљају само помоћне критеријуме за избор лекова у одређеним ситуацијама, до којих може доћи због великог броја пријављених лекова истих својстава и бројчаног ограничења за стављање оваквих лекова на Листу лекова. Допунски критеријуми предвиђени оспореном одредбом члана 6. Правилника су: да лек производи произвођач у Републици Србији, да је лек домаћег порекла и да је лек оригиналан. Крајњи критеријум уколико у понуди нема лекова који задовољавају допунске критеријуме, а предложен је већи број од пет лекова, представља најнижа понуђена цена, из чега се види да је поред заштите здравља нације приликом одређивања ових критеријума битан елемент и цена коштања неког лека, с обзиром на потребу рационалног коришћења ограничених средстава обавезног здравственог осигурања, о чему бригу води Републички завод за здравствено осигурање. Наиме, у оквиру јавних овлашћења која су поверена овом заводу, два су овлашћења која су битна за доношење и примену оспореног правилника. Најпре, Завод је овлашћен да самостално утврди критеријуме који представљају основ за стављање или за скидање неког лека са Листе лекова, у оквиру овлашћења да доноси

опште правне акте одређене садржине, док као организација која врши јавна овлашћења у обезбеђивању и спровођењу здравственог осигурања обезбеђује законито, наменско и економично коришћење средстава за обавезно здравствено осигурање и стара се о увећању средстава на економским основама, што значи да Завод није организација која остварује профит, нити послује по тржишним принципима.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да Управни одбор Завода за здравствено осигурање има законско овлашћење да пропише критеријуме, како основне, тако и допунске, за стављање неког лека на Листу лекова који се прописују и издају на терет средстава обавезног здравственог осигурања, јер се на основу тих критеријума врши избор лекова који ће бити стављени на ову листу. Допунски критеријуми утврђени оспореним чланом 6. Правилника ни на који начин не утичу на Уставом загарантован једнак правни положај произвођача лекова на тржишту, јер се на основу њих врши само избор лекова за стављање на Листу лекова који се прописују и издају на терет средстава обавезног здравственог осигурања, а не утиче на слободан промет лекова на домаћем тржишту, који је предмет регулативе Закона о лековима и медицинским средствима („Службени гласник РС“, број 30/10), а не Закона о здравственом осигурању и подзаконских аката који се на основу њега доносе. Наиме, на основу утврђене Листе лекова осигураницима су доступни лекови са те листе на терет средстава обавезног здравственог осигурања, док су им остали лекови у промету доступни на терет сопствених средстава. Сагласно наведеном, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе члана 6. став 1. ал. 1. и 2. Правилника нису у несагласности са одредбама члана 84. ст. 1. и 2. Устава, јер се не могу ни довести у међусобну правну везу у конкретној ситуацији. Из истих разлога, Уставни суд је оценио да ове одредбе Правилника нису у несагласности ни са одредбама чл. 26. и 27. Закона о трговини, којима је регулисана нелојална конкуренција, односно ограничавање јединственог тржишта и одредбом члана 3. став 1. тачка 4) Закона о заштити потрошача, којима је дефинисано право потрошача на избор.

На основу свега изнетог, Уставни суд, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), није нашао основа за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 6. став 1. ал. 1. и 2. оспореног правилника, па иницијативу није прихватио.

Поводом навода иницијатора да оспорене одредбе члана 6. став 1. ал. 1. и 2. Правилника нису у сагласности са општеприхваћеним међународним правилима и принципима успостављеним Законом о потврђивању прелазног Споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, с једне стране, и Републике Србије, с друге стране, Законом о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, с једне стране, и Републике Србије, с друге стране и Законом о потврђивању Споразума о измени и приступању Споразуму о слободној трговини у Централној Европи – ЦЕФТА 2006,

Уставни суд је констатовао да иницијатор није навео која општеприхваћена међународна правила и принципи су повређени оспореним одредбама Правилника, како би се могла извршити оцена њихове сагласности.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, на основу одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУ-223/2009 од 3. јуна 2010. године

4. ОПШТИ АКТ АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ

ОДЛУКЕ

Одлука о ближем уређивању појединих питања службене употребе језика и писама националних мањина на територији Аутономне Покрајине Војводине
(„Службени лист АПВ“, бр. 8/03 и 9/03)
– члан 6. ст. 3. и 4. и члан 7.

Скупштина Аутономне Покрајине Војводине је законом била овлашћена да својом одлуком ближе уреди поједина питања службене употребе језика и писама националних мањина на својој територији. Међутим, прописивањем да се називи националних организација (националних савета, друштвених организација, удружења грађана и установа припадника националних мањина), на територији где је језик националне мањине у службеној употреби, изузетно могу исписивати и пре текста на српском језику, по оцени Суда, актом са подзаконском снагом се врши промена законом утврђеног језичког редоследа исписивања назива националних организација на територији где је језик националне мањине у службеној употреби, тако што се омогућава исписивање текста на језику односне националне мањине пре текста на српском језику.

Омогућавање и националним мањинама чији су језик и писмо у службеној употреби само на делу територије јединице локалне самоуправе, да се јавни натписи и називи у поједином насељу или месној заједници исписују и на њиховом језику, уколико у том насељу или месној заједници проценат припадника одређене националне мањине достиже 25% према резултатима последњег пописа становништва, а статутом општине је предвиђена могућност увођења службене употребе језика националних мањина за поједине месне заједнице или насеља у којима припадници одређене националне мањине живе у већем броју, није несагласно закону.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 6. став 3. Одлуке о ближем уређивању појединих питања службене употребе језика и писама националних мањина на територији Аутономне Покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, бр. 8/03 и 9/03) није у сагласности са законом.

2. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање незаконитости одредбе члана 6. став 4. Одлуке из тачке 1.

3. Обуставља се поступак за оцену законитости одредаба члана 7. Одлуке из тачке 1.

Образложење

Пред Уставним судом покренут је поступак за оцену уставности и законитости одредаба члана 7. Одлуке наведене у изреци. Уставном суду такође је поднета и иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба члана 6. ст. 3. и 4. и члана 7. оспорене одлуке. Из образложења предлога и иницијативе произлази да се предлогом и иницијативом тражи оцена законитости, а не и уставности оспорених одредаба Одлуке.

Предлогом поднетим 10. новембра 2005. године оспорава се одредба члана 7. Одлуке, којом се прописује да традиционалне називе градова, општина и насељених места на језику националне мањине утврђује и доставља ради објављивања национални савет одређене националне мањине. По оцени предлагача, оспорена одредба у супротности је са одредбом члана 7. став 3. Закона о службеној употреби језика и писама, као и са одредбом члана 18. Закона о утврђивању одређених надлежности Аутономне Покрајине („Службени гласник РС“, број 6/02). Предлагач сматра да је Одлуком о утврђивању мађарских назива насељених места у Војводини коју је, сагласно оспореној одредби члана 7. став 1. Одлуке, донео Национални савет мађарске заједнице и према којој традиционалан назив општине Србобран и насељено место Србобран на мађарском језику гласи Szenttamás, што не представља превод званичног назива места већ „прекрштавање назива места које је било у употреби једино за време владавине Аустроугарске монархије и за време мађарске фашистичке окупације за време Другог светског рата“. Предлагач „тумачећи“ оспорену одредбу Одлуке „отвара“ и питања: да ли је Скупштина АП Војводине имајући у виду одредбу члана 18. Закона о утврђивању одређених надлежности Аутономне Покрајине могла да донесе Одлуку такве садржине; да ли је на основу члана 7. став 1. оспорене одлуке национални савет постао законодавни орган и да ли то значи да одлука националног савета има већу правну снагу у односу на статут општине и да ли је Извршно веће Аутономне Покрајине Војводине, као извршни орган „уопште“ надлежно да утврђује називе насељених места, као и да ли сарадња са јединицама локалне самоуправе значи да Извршно веће АП Војводине не може утврдити називе насељених места без те сагласности.

Иницијативом поднетом 11. новембра 2008. године, оспоравају се одредбе члана 6. ст. 3. и 4. и члана 7. Одлуке. По оцени иницијатора, наведене одредбе Одлуке нису у сагласности са одредбом члана 7. став 1. Закона о службеној употреби језика и писма. Такође, по оцени иницијатора и одлуке појединих савета националних мањина донете на основу оспорене одредбе члана 7. став 1. Одлуке, несагласне су са наведеном одредбом Закона о службеној употреби језика и писама и одредбама члана 18. Закона о утврђивању одређених надлежности Аутономне Покрајине. У допуни иницијативе од 18. децембра 2008. године иницијатор указује и на одредбе члана 4. став 2, чл. 7, 8, 10, 16. и 29. Закона о територијалној организацији Републике Србије

(„Службени гласник РС“, број 49/99), које, по његовом мишљењу, „могу бити од значаја“ за оцену законитости оспорених одредаба Одлуке.

Скупштина Аутономне Покрајине Војводине – Одбор за прописе, у збирном одговору од 22. децембра 2008. године, наводи: да Аутономна Покрајина Војводина има уставно и статутарно овлашћење да доноси нормативне акте у области службене употребе језика и писама, уз ограничење да та регулатива не може бити у супротности са законским одредбама које регулишу употребу језика и писама националних мањина, као и да ближе уређује службену употребу језика и писама националних мањина на својој територији. Исписивање назива насељених места, као право националне мањине, као и обавеза органа државе, територијалне аутономије и локалне самоуправе да користе тако утврђене називе није настала актом АП Војводине, већ Уставом Републике Србије и ратификованим међународним актима, као и већим бројем закона. Оспореном Одлуком само је ближе уређено како треба да се испише традиционални назив насељеног места на језику националне мањине.

Поводом оспорене одредбе члана 6. ст. 3. и 4. Одлуке у одговору се наводи да се изузетком предвиђеним у ставу 3. члана 6. Одлуке, према коме се називи националних организација могу исписивати на језику националне мањине и пре текста на српском језику, али не и изнад текста на српском језику, не нарушава примат српског језика као принципа, јер се дозвољава само промена редоследа језика, а искључује исписивање језика националних мањина изнад текста на српском језику. Такође, у одговору се наводи да принцип о примату српског језика у називима насељених места није нарушен када се писмо националне мањине у називима свих насељених места једне општине користи и када језик те националне мањине није у службеној употреби у свим месним заједницама те општине. У одговору се даље наводи да Закон о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС“, број 129/07) иако не регулише употребу језика националних мањина и називе насељених места на језицима и писмима националних мањина, даје могућност употребе назива насељених места, општина и градова и на језицима националних мањина, тако што у члану 29. Закона овлашћује и обавезује Владу да пропише означавање назива насељених места, што је Влада Уредбом о утврђивању кућних бројева, означавању зграда бројевима и означавању назива насељених места, улица и тргова („Службени гласник РС“, бр. 110/03, 137/04 и 58/06) и уредила, тако што је у члану 20. став 3. прописала да „ако се назив насељеног места означава вишејезично, онда је табла из става 2. овог члана 65 x 60 cm“.

Поводом оспорених одредаба члана 7. Одлуке у одговору се наводи да би применом Закона о службеној употреби језика и писама назив места Србобран, према правопису мађарског језика требало исписати као Szrbobran, што би управо представљало замену назива, јер у мађарском језику не постоји именица Szrbobran, али је током векова настала именица Szenttamás, која се на српском језику изговара као Сентомаш и не може се замењивати непознатом именицом у мађарском језику Szrbobran. Такође,

исписивање назива насељеног места према мађарском правопису искључује могућност да се назив *Sentomaš* истакне на ћириличком писму већ искључиво на латиници, што предвиђа и члан 5. тачка 5) Закона о ратификацији Споразума између Србије и Црне Горе и Републике Мађарске о заштити права мађарске националне мањине која живи у Србији и Црној Гори („Службени гласник СЦГ – Међународни уговори“, број 14/04), који има примат као акт међународног права. Закон о заштити права и слобода националних мањина изричито налаже да се називи насељених места и других топонима исписују и на језику националне мањине према њеној традицији и писму, што значи да традиција и писмо мађарске националне мањине у конкретном случају налаже утврђивање назива места Србобран на аутентичном мађарском језику као *Szenttamás*, а искључује могућност да се српски назив Србобран упише латиницом као *Szrbobran*.

У одговору се даље наводи да је непосредан основ за доношење оспорене одлуке садржан у члану 18. Закона о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине („Службени гласник РС“, број 6/02), према коме аутономна покрајина ближе одређује употребу језика и писама националних мањина и да је опредељење да традиционалне називе насељених места утврде национални савети националних мањина у складу са функцијом националних савета, који се старају и о неговању и заштити културе и језика националне мањине. Такође, непосредан основ за доношење Одлуке садржан је и у одредби члана 10. тач. 3. и 4. Статута АП Војводине („Службени лист АП Војводине“, број 17/91), по коме Аутономна Покрајина Војводина, у складу са Уставом и законом, уређује поједина питања службене употребе језика и писама народности и обезбеђује паралелно са српским језиком и службену употребу матерњег језика. На крају, у одговору се истиче: да Скупштина Аутономне Покрајине Војводине доношењем оспорене одлуке није прекорачила своје надлежности нити је садржином Одлуке повредила ма који законски пропис; да утврђивањем традиционалних назива насељених места на језику мађарске националне мањине, национални савет није преузео прерогативе законодавног органа, нити нормативна овлашћења Скупштине АП Војводине; да утврђивање традиционалних назива насељених места на матерњем језику мађарске националне мањине представља питање струке, науке и културе језика, што сагласно Закону о заштити права и слобода националних мањина представља надлежности националних савета националних мањина; да прописивањем у члану 7. став 2. Одлуке да ће Извршно веће Војводине у сарадњи са компетентним институцијама утврдити традиционалне називе насељених места ако то не утврде национални савети националних мањина, представља само начин разрешења неког питања, уколико то питање не разреши друге надлежне институције. Из свих наведених разлога, доносилац оспореног акта предлаже да Уставни суд донесе решење о неприхватању иницијативе.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорену Одлуку о ближем уређивању појединих питања службене употребе језика и писама националних мањина на територији Аутономне Покрајине Војводине

(„Службени лист АПВ“, бр. 8/03 и 9/03) донела Скупштина Аутономне Покрајине Војводине 15. маја 2003. године, с позивом на члан 1. став 3. и члан 11. Закона о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ“, број 11/02), члан 18. и 61. Закона о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине („Службени гласник РС“, број 6/02), члан 10. став 1. тачка 3. и 4. и члан 21. став 1. тачка 2. Статута Аутономне Покрајине Војводина („Службени лист АПВ“, број 17/91). Одлуком се ближе уређују поједина питања из области службене употребе језика и писама националних мањина на територији Аутономне Покрајине Војводине, а нарочито употреба језика у области привреде и услуга, исписивања назива места, других географских назива, назива тргова и улица, назива органа, организација и фирми, обављања јавних позива, обавештења и упозорења за јавност, као и исписивања других јавних натписа (члан 1. став 1). Оспорене одредбе чл. 6. и 7. Одлуке систематизоване су у поглављу „V – Исписивање јавних натписа и назива“. Одредбама члана 6. Одлуке, чији су ст. 3. и 4. оспорени, прописано је: да се на подручјима на којима су у службеној употреби и језици националних мањина, називи места и други географски називи, називи улица и тргова, називи органа из члана 1. ове одлуке, саобраћајни знаци, обавештења и упозорења за јавност и други јавни натписи исписују и на језику и правопису дотичне националне мањине према њеној традицији (став 1); да се називи из става 1. овог члана исписују после текста на српском језику, испод или десно од њега, у истом облику и истом величином слова (став 2); да се називи националних савета, друштвених организација, удружења грађана и установа припадника националних мањина (националне организације), на територији где је језик националне мањине у службеној употреби изузетно могу исписати и пре текста на српском језику (оспорени став 3); да се називи из става 1. овог члана исписују на језику и писму националне мањине у насељу или месној заједници и ако је језик и писмо националне мањине у службеној употреби само на делу територије јединице локалне самоуправе (оспорени став 4). Према оспореном члану 7. Одлуке, традиционалне називе градова, општина и насељених места на језику националне мањине утврђује и доставља ради објављивања национални савет одређене националне мањине у року од три месеца од дана ступања на снагу ове одлуке (став 1); да уколико национални савет одређене националне мањине не утврди називе из претходног става, називе ће утврдити Извршно веће Аутономне Покрајине Војводине, у сарадњи са јединицама локалне самоуправе, организацијама националних мањина и стручњацима за језик, за историју и за географију те националне мањине (став 2); да се називи усклађени са ст. 1. и 2. овог члана објављују у „Службеном листу Аутономне Покрајине Војводине“ (став 3).

Оспорена Одлука је и даље на снази.

Предлогом и иницијативом тражена је оцена законитости одредаба члана 6. ст. 3. и 4. и члана 7. Одлуке у односу на Закон о службеној употреби језика и писама („Службени гласник РС“, бр. 45/91, 53/93, 67/93 и 48/94), Закон о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник

РС“, бр. 47/91, 79/92, 82/92, 47/94 и 49/99) и Закон о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине („Службени гласник РС“, број 6/02). Одлука о утврђивању мађарских назива насељених места у Војводини („Службени лист АП Војводине“, број 12/03), која се у предлогу и иницијативи наводи, не оспорава се због њене незаконитости, већ се на њу указује као на последицу примене оспорених одредаба члана 7. Одлуке.

У току поступка пред Уставним судом, Закон о територијалној организацији Републике Србије престао је да важи 2007. године, на основу одредбе члана 30. важећег Закона о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС“, број 129/07). Такође, даном почетка примене Закона о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине („Службени гласник РС“, број 99/09) престао је да важи и Закон о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине. У току поступка пред Уставним судом ступио је на снагу, 15. маја 2010. године, Закон о изменама и допунама Закона о службеној употреби језика и писама („Службени гласник РС“, број 30/10) у коме су извршене измене појединих одредаба Закона, а које се тичу права припадника националних мањина.

Одредбом члана 112. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) прописано је да ће се поступци пред Уставним судом започети пре дана ступања на снагу овог закона, окончати по одредбама овог закона.

Уставом Републике Србије утврђено је: да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују, да потврђени међународни уговори морају бити у складу са Уставом (члан 16. став 2); да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединачног права, због његово природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштинну зајемченог права, те да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18. ст. 2. и 3); да јемства неотуђивих људских и мањинских права у Уставу служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву заснованом на начелу владавине права (члан 19); да путем колективних права припадници националних мањина, непосредно или преко својих представника, учествују у одлучивању или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма, у складу са законом, да ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете, у складу са законом (члан 75. ст. 2. и 3); да припадници

националних мањина, поред осталог, имају право да у срединама где чине значајну популацију, традиционални локални називи, имена улица, насеља и топографске ознаке буду исписане и на њиховом језику. да се у складу са Уставом, на основу закона, покрајинским прописима могу установити додатна права припадника националних мањина (члан 79. ст. 1. и 2); да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194. став 5).

Законом о службеној употреби језика и писама („Службени гласник РС“, бр. 45/91, 53/93, 67/93 и 48/94) уређен је начин употребе језика и писама народности као службених језика на подручјима где живе народности. Према члану 1. став 3. Закона, на подручјима Републике Србије на којима живе припадници народности у службеној употреби су, истовремено са српским језиком и језици и писма народности, на начин утврђен овим законом. Према члану 3. став 2. Закона, службеном употребом језика и писама у смислу тог закона сматра се употреба језика и писама, поред осталог, и при исписивању назива места и других географских назива. Према члану 7. Закона, у службеној употреби текст на језицима и писмима народности испишује се после текста на српском језику испод или десно од њега истим обликом и величином слова (став 1); да ако је више језика на народности у службеној употреби текст на тим језицима испишује се после српског језика, по азбучном реду (став 2); да се географски називи и властита имена садржана у јавним натписима, не могу замењивати другим називима, односно именима, а испишују се на језику народности у складу са правописом тог језика (став 3). Према члану 11. став 1. Закона, општине у којима живе припадници народности утврђују кад су и језици народности у службеној употреби на њиховој територији. Чланом 19. Закона утврђено је да се на подручјима на којима су у службеној употреби и језици народности, називи места и други географски називи, називи улица и тргова, називи органа и организација, саобраћајни знаци, обавештења и упозорења за јавност и други јавни натписи испишују и на језицима народности.

Законом о изменама и допунама Закона о службеној употреби језика и писама („Службени гласник РС“, број 30/10), који је ступио на снагу у току поступка пред Уставним судом (15. маја 2010. године), члан 1. став 1. Закона измењен је тако да гласи: „У Републици Србији у службеној употреби је српски језик (члан 1)“. Члан 7. став 3. и чл. 8. и 9. брисани су одредбама чл. 2. и 3. Закона, док је члан 11. измењен чланом 4. Закона тако да, поред осталог ст. 1, 2. и 4. гласе: да на територији јединице локалне самоуправе где традиционално живе припадници националних мањина, њихов језик и писмо може бити у равноправној службеној употреби (став 1); да ће јединица локалне самоуправе обавезно својим статутом увести у равноправну службену употребу језик и писмо националне мањине уколико проценат припадника те националне мањине у укупном броју становника на њеној територији достиже 15% према резултатима последњег пописа становништва (став 2); да се на територијама из става 2. овог члана имена органа

који врше јавна овлашћења, називи јединица локалне самоуправе, насељених места, тргова и улица и други топоними исписују и на језику дотичне националне мањине, према њеној традицији и правопису (став 4). У тексту Закона о службеној употреби језика и писама, реч „народност“ замењена је речима: „национална мањина“ у одговарајућем падежу (члан 6).

Законом о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС“, број 129/07) одређује се територија јединица локалне самоуправе и уређују друга питања од значаја за територијалну организацију Републике Србије (члан 1), и то тако што, према овом закону, територију општине, града и града Београда чине насељена места, односно подручја катастарских општина која улазе у састав ових јединица локалне самоуправе (члан 3. став 1). Одредбом члана 16. Закона утврђене су општине у Републици Србији и уређени њихови називи и седиште, називи насељених места и називи катастарских општина на српском језику. Према одредби члана 29. овог закона, Влада ће прописати означавање насељеног места, улица, тргова и зграда, као и вођење регистра кућних бројева, улица и тргова, у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона.

Закон о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине („Службени гласник РС“, број 99/09), који је ступио на снагу у току поступка пред Уставним судом, у одредби члана 76. прописује да Аутономна Покрајина Војводина, преко својих органа, ближе уређује службену употребу језика и писма националних мањина на територији Аутономне Покрајине Војводина, у складу са законом и да преко својих органа, у складу са законом којим се уређује службена употреба језика и писама врши инспекцијски надзор, те да се овај посао врши као поверен.

У поступку оцене законитости оспорених одредаба члана 6. ст. 3. и 4. и члана 7. оспорене одлуке Уставни суд је имао у виду и следеће:

Законом о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ“, бр. 11/02 и 57/03), који се по престанку Савезне Републике Југославије примењује као закон Републике Србије, прописано је, између осталог, да се тим законом регулише начин остваривања индивидуалних и колективних права која су Уставом Савезне Републике Југославије или међународним уговорима гарантована припадницима националних мањина, а да се републичким и покрајинским прописима, у складу са Уставом и законом, могу ближе уредити питања регулисана тим законом (члан 1. ст. 1. и 3); да на територији јединице локалне самоуправе где традиционално живе припадници националних мањина, њихов језик и писмо може бити у равноправној службеној употреби, да ће јединица локалне самоуправе обавезно увести у равноправну службену употребу језик и писмо националне мањине уколико проценат те националне мањине у укупном броју становника на њеној територији достиже 15% према резултатима последњег пописа становништва, да ће у јединици локалне самоуправе где је у тренутку доношења овог закона језик националне мањине у службеној употреби, исти остати у службеној употреби, те да се на територијама из става 2. овог члана, имена органа који врше јавна овлашћења, називи јединица локалне

самоуправе, називи насељених места, тргова и улица и други топоними исписују и на језику дотичне националне мањине, према њеној традицији и правопису (члан 11. ст. 1. до 3. и став 5).

Законом о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС“, број 72/09), који је ступио на снагу 11. септембра 2009. године, уређују се надлежности националних савета националних мањина у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писама, поступак избора националних савета, њихово финансирање и друге питања од значаја за рад националних савета (члан 1). Овим законом предвиђено је да ради остваривања права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писама, припадници националних мањина у Републици Србији могу да изаберу своје националне савете и да национални савет представља националну мањину у области образовања, културе, обавештавања на језику националне мањине и службене употребе језика и писама, учествује у процесу одлучивања или одлучује о питањима из тих области и оснива установе, привредна друштва и друге организације из ових области (члан 2). Према одредбама члана 22. Закона, национални савет, поред осталог: утврђује традиционалне називе јединица локалне самоуправе, насељених места и других географских назива на језику националне мањине, ако је на подручју јединице локалне самоуправе или насељеног места језик националне мањине у службеној употреби, при чему називи које је утврдио национални савет постају називи у службеној употреби поред назива на српском језику и објављују се у „Службеном гласнику Републике Србије“, а у случају националних савета чије је седиште на територији Аутономне Покрајине Војводине у „Службеном листу Аутономне Покрајине Војводине“ (тачка 1)) и предлаже надлежном органу истицање назива јединица локалне самоуправе, насељених места и других географских назива на језику националне мањине (тачка 2)). Надзор над законитошћу рада и аката националних савета, у складу са Уставом и законом, врши Министарство (члан 120. став 1). Према одредби члана 135. Закона, која је систематизовна у поглављу „X – Прелазне и завршне одредбе“, ако национални савет не утврди традиционалне називе из члана 22. овог закона у року од три месеца од дана ступања на снагу овог закона, традиционалне називе ће утврдити Влада, односно надлежни орган аутономне покрајине, ако национални савет има седиште на територији аутономне покрајине, у сарадњи са јединицама локалне самоуправе, организацијама националних мањина и стручњацима за језик, историју и географију те националне мањине (став 1); одредба из става 1. овог члана се не односи на националне савете који су традиционалне називе из члана 22. овог закона утврдили и објавили пре ступања на снагу овог закона.

Уставни суд је утврдио да Закон о територијалној организацији Републике Србије, у односу на који је тражена оцена законитости оспорених одредаба члана 6. ст. 3. и 4. и члана 7. Одлуке, не уређује употребу језика и писма националних мањина и називе насељених места на језицима и писмима националних мањина, већ уређује територијалну организацију

Републике Србије, а да је Влада Републике Србије, сагласно члану 29. Закона, овлашћена да пропише означавање назива насељеног места.

Уставни суд је, оцењујући оспорене одредбе Одлуке утврдио да је Скупштина Аутономне Покрајине Војводине, Законом о заштити права и слобода националних мањина, била овлашћена да својом одлуком ближе уреди питања која су регулисана тим законом, па тако и да оспореном одлуком ближе уреди поједина питања службене употребе језика и писама националних мањина на својој територији. Такво овлашћење садржано је и у Закону о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине, према коме Аутономна Покрајина Војводина преко својих органа, у складу са законом, ближе уређује службену употребу језика и писама националних мањина на територији Аутономне Покрајине Војводине.

Међутим, прописивањем у оспореној одредби члана 6. став 3. Одлуке да се називи националних савета, друштвених организација, удружења грађана и установа припадника националних мањина (националне организације), на територији где је језик те националне мањине у службеној употреби, изузетно могу исписивати и пре текста на српском језику, по оцени Суда, актом са подзаконском снагом се врши промена законом утврђеног језичког редоследа исписивања назива националних организација на територији где је језик те националне мањине у службеној употреби, тако што се омогућава исписивање текста на језику односне националне мањине пре текста на српском језику.

С обзиром на то да Закон о службеној употреби језика и писама у одредби члана 7. изричито прописује да се у службеној употреби текст на језицима и писмима националних мањина исписује после текста на српском језику, испод или десно од њега, истим обликом и величином слова, а ако је више језика националних мањина у службеној употреби, текст на тим језицима исписује се после српског језика по азбучном реду, те да Закон не предвиђа изузетке у редоследу исписивања текста на језицима и писмима националних мањина на територији где је језик те националне мањине у службеној употреби, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 6. став 3. Одлуке није у сагласности са одредбом члана 7. Закона о службеној употреби језика и писама. Уставни суд је при томе посебно имао у виду и чињеницу да предмет измена и допуна Закона о службеној употреби језика и писама од 15. маја 2010. године нису биле одредбе члана 7. ст. 1. и 2. Закона.

Будући да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и да прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, стекли су се услови из члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, да Суд одлучи без доношења решења о покретању поступка.

Поводом оспореног става 4. члана 6. Одлуке, према коме се називи места и други географски називи, називи улица и тргова, називи органа из члана 1. ове одлуке, саобраћајни знаци, обавештења и упозорења за јавност и други јавни натписи исписују на језику националне мањине у насељу или месној заједници и ако је језик и писмо националне мањине у службеној

употреби само на делу територије јединице локалне самоуправе, Уставни суд је нашао да ова одредба није несагласна члану 7. Закона, с обзиром на то да се наведеном одредбом Одлуке омогућава и националним мањинама чији су језик и писмо у службеној употреби само на делу територије јединице локалне самоуправе, да се јавни натписи и називи у том насељу или конкретној месној заједници исписују и на њиховом језику. При томе, Уставни суд је имао у виду и одредбе члана 8. ст. 3. и 5. Одлуке према којима је у ситуацији кад језик и писмо националне мањине није у службеној употреби на целој територији јединица локалне самоуправе, језик и писмо националне мањине ће се увести у службену употребу у насељу или месној заједници на њеној територији, уколико у том насељу или месној заједници проценат припадника одређене националне мањине достиже 25% према резултатима последњег пописа становништва и по којима се у тим јединицама статутом општине може утврдити службена употреба језика националних мањина за поједине месне заједнице или насеља у којима припадници одређене националне мањине живе у већем броју.

Имајући у виду наведено, Уставни суд није нашао основ за покретање поступка поводом иницијативе за оцену законитости оспорене одредбе члана 6. став 4. Одлуке, те је, сагласно члану 53. став 3. Закона о Уставном суду, одлучио да не прихвати иницијативу у овом делу.

Поводом оспорених одредаба члана 7. Одлуке, Уставни суд је констатовао да је током поступка пред Уставним судом донет Закон о изменама и допунама Закона о службеној употреби језика и писама („Службени гласник РС“, број 30/10), чијим је ступањем на снагу престала да важи одредба закона у односу на коју је тражена оцена њене законитости (члан 7. став 3). Наиме, изменама и допунама Закона из 2010. године наведена законска одредба је брисана, с обзиром на то да је Законом о националним саветима националних мањина предвиђено да утврђивање традиционалних назива насељених места на језику и писму националне мањине утврђују национални савети одређене националне мањине.

Имајући у виду да је одредба Закона у односу на коју је тражена оцена законитости оспорене одредбе Одлуке престала да важи, Уставни суд је утврдио да су престале процесне претпоставке за вођење поступка по поднетом предлогу и иницијативи, те је, сагласно одредбама члана 57. тачка 2) Закона о Уставном суду, поступак у том делу обуставио.

На основу изложеног и одредаба члана 45. тачка 1) и члана 46. тач. 5) и 7) Закона о Уставном суду, као и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Суд је одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 6. став 3. Одлуке наведене у изреци, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

5. ОПШТИ АКТИ ОРГАНА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

5.1. Општина и град

Статут општине Бачка Топола
(„Службени лист општине Бачка Топола“, бр. 6/02, 10/02,
12/02, 4/03, 3/04, 14/04 и 2/06)
– чл. 2. и 3. и члан 9. ст. 2. и 3.

Законом, у складу са Уставом и потврђеним међународним уговором, признато је право да се приликом исписивања назива општине и насељеног места користе традиционални називи општина и насељених места на језику и правопису националне мањине и када се они разликују од српског назива и утврђена обавеза јединице локалне самоуправе да уведе у равноправну службену употребу језик и писмо националне мањине, уколико проценат те мањине у укупном броју становника на њеној територији достиже 15% према резултатима последњег пописа, те су оспорене одредбе Статута којима су били утврђени језици и писма националних мањина који су у службеној употреби на територији општине (што укључује и употребу језика и писма у јавним натписима), у време важења биле сагласне закону.

Језик и писмо одређених националних мањина који су били у службеној употреби на целој територији јединице локалне самоуправе у време доношења Закона о заштити права и слобода националних мањина, требало је да остану у службеној употреби на целој територији општине, сагласно одредбама Закона и Одлуке Аутономне Покрајине Војводине, независно од актуелног процентуалног учешћа припадника те националне мањине у укупном становништву општине, те су оспорене одредбе Статута донетог након доношења Закона и Одлуке, а којима је службена употреба језика и писма националних мањина била сведена само на део територије општине, у време важења, биле несагласне закону.

Уставни суд, у складу са надлежностима утврђеним чланом 167. Устава, није надлежан да утврђује традиционалне називе места на језику одређене националне мањине.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 9. ст. 2. и 3. Статута општине Бачка Топола („Службени лист општине Бачка Топола“, бр. 6/02, 10/02, 12/02, 4/03, 3/04, 14/04 и 2/06), у време важења није била у сагласности са законом.

2. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање незаконитости одредаба чл. 2. и 3. Статута из тачке 1.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену законитости чл. 2, 3. и 9. Статута општине Бачка Топола („Служени лист општине Бачка Топола“, бр. 6/02, 10/02, 12/02, 4/03, 3/04, 14/04 и 2/06). Подносилац сматра да назив општине и називи појединих насељених места у општини Бачка Топола на мађарском језику из чл. 2. и 3. оспореног Статута не садрже пуни назив и ознаку како је то прописано на српском језику, што је супротно одредби члана 11. редни број 13. Закона о територијалној организацији Републике Србије и одредби члана 7. ст. 1. и 3. Закона о службеној употреби језика и писама. У образложењу се наводи да се преименовање назива насељених места, односно њихова промена (нпр. Стара Моравица – *Vácskossúthfalva* и др.) не може сматрати традицијом дотичне националне мањине јер су поједини називи били у употреби само кратко време, односно за време мађарске окупације Бачке и исти се користе у суседној Мађарској што указује „и на друге циљеве преименовања назива места супротно одредбама члана 7. Закона о заштити права и слобода националних мањина“. Одредба оспореног члана 9. Статута којом је уређена службена употреба русинског и словачког језика у месним заједницама Ново Орахово и Бајша, по мишљењу иницијатора „противна је одредбама чл. 2. и 10. Закона о службеној употреби језика и писама“, јер се службеном употребом језика и писама сматра употреба језика и писма у раду органа и везана је за територију општине, а не месне заједнице. Такође, иницијатор наводи да су оспорене одредбе члана 9. ст. 2. и 3. Статута у супротности и са одредбом члана 11. став 3. Закона о заштити права и слобода националних мањина, јер је тим законом прописано да ће у јединици локалне самоуправе, где је у тренутку доношења тог закона језик националне мањине у службеној употреби, исти остати у службеној употреби. Међутим, Скупштина општине Бачка Топола је изменом Статута од 22. априла 2004. године брисала дотадашњу службену употребу русинског и словачког језика на територији целе општине, што је, како сматра иницијатор, супротно наведеном закону. Наводи да приликом измене овог члана Статута није спроведен поступак јавне расправе, на шта обавезује одредба члана 106. став 3. Статута. Из навода иницијативе којима се образлажу разлози оспоравања ове одредбе Статута, произлази да иницијатор оспорава одредбе ст. 2. и 3. члана 9. Статута и тражи оцену законитости у односу на члан 11. став 1. Закона о службеној употреби језика и писама, а не у односу на члан 10. Закона како је то у иницијативи наведено.

Доносилац оспореног акта у одговору наводи да је одредба члана 2. измењена на основу „одговарајућих“ одлука националних савета националних мањина и да су назив општине и називи насељених места из оспорених одредаба чл. 2. и 3. Статута општине Бачка Топола у потпуности међусобно

усаглашени са „одговарајућим решењима“ из Закона о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине, Закона о заштити права и слобода националних мањина, Статута Аутономне Покрајине Војводина и Одлуке о ближем уређивању појединих питања службене употребе језика и писама националних мањина, која се непосредно односе на питања назива општине, односно назива насељених места. Сматрају да Скупштина општине Бачка Топола није била у прилици, па ни у обавези, да преиспитује да ли су одлуке националних савета, односно акти Аутономне Покрајине Војводина усклађени са Уставом и законом.

Поводом оспорене одредбе члана 9. Статута наводи се да, полазећи од одговарајућих одредби Закона о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ“, бр. 11/02 и 57/02), а имајући у виду одредбе члана 11. став 5. у вези са ставом 2. Закона, општина Бачка Топола није у обавези да на својој територији уведе у равноправну службену употребу језик и писмо националних мањина Словака и Русина, јер према последњим резултатима пописа становништва 2002. године, на територији општине Бачка Топола од укупно 38.245 становника, припадници националне мањине Словака чине 200 становника, а припадници националне мањине Русина чине 292 становника. Имајући у виду ту чињеницу, као и традицију да се негује и употреба словачког и русинског језика, Скупштина општине Бачка Топола затражила је сагласност Покрајинског секретаријата за прописе, управу и националне мањине да да сагласност за измену статута, у том правцу да службена употреба словачког и русинског језика и писма не остане на целој територији општине Бачка Топола, већ само у насељеним местима Бајша и Ново Орахово, у којима живи наведени број Словака, односно Русина. Према примљеном мишљењу, постоји могућност да се у насељеним местима Бајша и Ново Орахово, а не на целој територији Бачка Топола, у службену употребу уведу словачки, односно русински језик и њихова писма. Сходно наведеном мишљењу, Скупштина општине је припремила предлог Одлуке о измени Статута општине Бачка Топола, којом је измењен оспорени члан 9. и упутила га на јавну расправу, која је одржана у периоду од 26. фебруара до 12. марта 2004. године.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорени Статут општине Бачка Топола („Службени лист општине Бачка Топола“, број 6/02) донела Скупштина општине Бачка Топола 6. јуна 2002. године, с позивом на члан 115. Устава Републике Србије од 1990. године и члан 10. и члан 30. тачка 1) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 9/02). Оспорена одредба члана 2. Статута уведена је чланом 2. Одлуке о изменама и допунама Статута општине Бачка Топола („Службени лист општине Бачка Топола“, број 10/02). Оспорена одредба члана 3. садржана је у основном тексту Статута („Службени лист општине Бачка Топола“, број 2/02) а оспорена одредба члана 9. уведена је чланом 1. Одлуке о измени Статута општине Бачка Топола („Службени лист општине Бачка Топола“, број 3/04). Оспорени Статут је престао да важи на основу одредбе члана 129. Статута Општине Бачка Топола („Службени лист општине Бачка Топола“, број 15/08).

Оспорене одредбе Статута гласиле су:

„Члан 2.

Територију Општине, у складу са законом, чине подручја насељених места, односно подручја катастарских Општина које улазе у њен састав“.

Под редним бр. 1, 3, 14. и 23. у табели насељених места наведени су називи насељених места, и то:

Ред. бр.	Назив насељеног места на српском језику	Назив насељеног места на мађарском језику	Назив насељеног места на русинском језику	Назив насељеног места на словачком језику
1.	Багремово	Brazilia	Багремово	Bagremovo
3.	Бачка Топола	Topolya	Бачка Тополя	Vačska Topoľa
14.	Ново Орахово	Zentagunaras	Нове Орахово	Novo Orahovo
23.	Стара Моравица	Moravica	Стара Моравица	Stara Moravica

а под редним бројем 3, 13, 14. и 23. у табели катастарских општина били су наведени

Ред. бр.	Назив катастарске општине на српском језику	Назив катастарске општине на мађарском језику	Назив катастарске општине на русинском језику	Назив катастарске општине на словачком језику
3.	Бачка Топола – град Бачка Топола	Topolya – város Topolya	Бачка Тополя – город Бачка Тополя	Vačska Topoľa – mesto Vačska Topoľa
13.	Бачка Топола – град	Topolya – város	Бачка Тополя – город	Vačska Topoľa – mesto
14.	Ново Орахово	Zentagunaras	Нове Орахово	Novo Orahovo
23.	Стара Моравица	Moravica	Стара Моравица	Stara Moravica

„Члан 3.

Назив општине је:

Општина Бачка Топола – на српском језику

Topolya Község – на мађарском језику

Општина Бачка Тополя – на русинском језику

Обес Váčska Topoľa – на словачком језику.“

Члан 9.

У општини у службеној употреби је истовремено са српским језиком и ћириличним писмом и мађарски језик са својим писмом.

У Месној заједници Ново Орахово у службеној употреби је истовремено са српским и мађарским језиком и њиховим писмима и русински језик са својим писмом.

У Месној заједници Бајша у службеној употреби је истовремено са српским и мађарским језиком и њиховим писмима и словачки језик са својим писмом.“

У току поступка пред Уставним судом оспорени Статут је престао да важи крајем децембра 2008. године. Устав Републике Србије од 1990. године и Закон о локалној самоуправи, који су били основ за доношење оспореног Статута, престали су да важе 2006. године односно 2007. године. Закон о службеној употреби језика и писама и Закон о заштити права и слобода националних мањина, у односу на које је тражена оцена законитости оспорених одредаба Статута, и даље су на снази. Закон о територијалној организацији Републике Србије, у односу на који је такође иницијативом тражена оцена законитости оспорених одредаба чл. 2. и 3. Статута, престао је да важи 2007. године на основу одредбе члана 30. важећег Закона о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС“, број 129/07).

Одредбом члана 112. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) прописано је, да ће се поступци пред Уставним судом започети пре дана ступања на снагу овог закона, окончати по одредбама овог закона.

Уставом Републике Србије утврђено је: да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују. Потврђени међународни уговори морају бити у складу са Уставом (члан 16. став 2); да се Уставом јемче, и као таква, непосредно се примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединачног права, због његово природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права, те да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18. ст. 2. и 3); да јемства неотуђивих људских и мањинских права у Уставу служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву заснованом на начелу владавине права (члан 19); да путем колективних права припадници националних мањина, непосредно или преко својих представника, учествују у одлучивању или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма, у складу са законом. Ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете, у складу са законом (члан 75. ст 2. и 3); да припадници националних мањина, поред осталог, имају право да у срединама где чине значајну популацију,

традиционални локални називи, имена улица, насеља и топографске ознаке буду исписане и на њиховом језику. У складу са Уставом, на основу закона, покрајинским прописима могу се установити додатна права припадника националних мањина (члан 79. ст. 1. и 2); да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194. став 5).

Законом о службеној употреби језика и писама („Службени гласник РС“, бр. 45/91, 53/93, 67/93 и 48/94) уређен је начин употребе језика и писама народности као службених језика на подручјима где живе народности. Према члану 1. став 3. Закона, на подручјима Републике Србије на којима живе припадници народности у службеној употреби су, истовремено са српским језиком и језици и писма народности, на начин утврђен овим законом. Према члану 3. став 2. Закона, службеном употребом језика и писама у смислу тог закона сматра се употреба језика и писама, поред осталог, и при исписивању назива места и других географских назива. Географски називи и властита имена садржана у јавним натписима, према члану 7. став 3. Закона, не могу се замењивати другим називима, односно именима а исписују се на језику народности у складу са правописом тог језика. Према члану 11. став 1. Закона, општине у којима живе припадници народности утврђују кад су и језици народности у службеној употреби на њиховој територији. Чланом 19. Закона утврђено је да на подручјима на којима су у службеној употреби и језици народности, називи места и други географски називи, називи улица и тргова, називи органа и организација, саобраћајни знаци, обавештења и упозорења за јавност и други јавни натписи исписују се и на језицима народности.

Законом о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ“, бр. 11/02 и 57/03), који се по престанку Савезне Републике Југославије примењује као закон Републике Србије, прописано је, између осталог, да се тим законом регулише начин остваривања индивидуалних и колективних права која су Уставом Савезне Републике Југославије или међународним уговорима гарантована припадницима националних мањина, а да се Републичким и покрајинским прописима, у складу са Уставом и законом, могу ближе уредити питања регулисана тим законом (члан 1. ст. 1. и 3); да на територији јединице локалне самоуправе где традиционално живе припадници националних мањина, њихов језик и писмо може бити у равноправној службеној употреби; да ће јединица локалне самоуправе обавезно увести у равноправну службену употребу језик и писмо националне мањине уколико проценат те националне мањине у укупном броју становника на њеној територији достиже 15% према резултатима последњег пописа становништва, да ће у јединици локалне самоуправе где је у тренутку доношења овог закона језик националне мањине у службеној употреби, исти остати у службеној употреби, те да се на територијама из става 2. овог члана, имена органа који врше јавна овлашћења, називи јединица локалне самоуправе, називи насељених места, тргова и улица и други топоними

исписују и на језику дотичне националне мањине, према њеној традицији и правопису (члан 11. ст. 1. до 3. и став 5).

Законом о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС“, број 129/07) одређује се територија територијалних јединица и уређују друга питања од значаја за територијалну организацију Републике Србије (члан 1), а према овом закону, територију општине, града и града Београда чине насељена места, односно подручја катастарских општина која улазе у састав ових јединица локалне самоуправе (члан 3. став 1). Одредбом члана 16. Закона утврђене су општине у Републици Србији и уређени називи и седиште, називи насељених места и називи катастарских општина на српском језику. Под редним бројем 13 наведен је назив и седиште општине Бачка Топола, са појединачно наведеним насељеним местима у општини и катастарским општинама у општини Бачка Топола. Према одредби члана 29. овог закона, Влада ће прописати означавање насељеног места, улица, тргова и зграда, као и вођење регистра кућних бројева, улица и тргова, у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона.

У поступку оцене законитости оспорених одредаба чл. 2. и 3. и члана 9. ст. 2. и 3. оспореног Статута Уставни суд је имао у виду и следеће:

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је: да се општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом, поред осталог, стара о остваривању, заштити и унапређењу људских права и индивидуалних и колективних права припадника националних мањина и етничких група и утврђује језике и писма националних мањина који су у службеној употреби на територији општине (члан 20. тач. 32) и 33)); да органи Републике и територијалне аутономије врше надзор над законитошћу рада и аката органа јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом (члан 78. став 2)); да је Влада дужна да обустави од извршења општи акт јединице локалне самоуправе за који сматра да није сагласан Уставу или закону, решењем које ступа на снагу кад се објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, и да решење о обустави од извршења престаје да важи ако Влада у року од 5 дана од објављивања решења не покрене поступак за оцену уставности и законитости општег акта (члан 81)); да ће надлежно министарство покренути поступак за оцену уставности и законитости Статута, прописа или другог општег акта јединице локалне самоуправе пред Уставним судом, ако сматра да тај акт није у сагласности са Уставом, законом или другим републичким прописом, те да ће надлежни орган територијалне аутономије покренути поступак из става 1. овог члана, ако сматра да акт није у сагласности са покрајинским прописом (члан 82)); да ако садржина одредби предлога статута јединице локалне самоуправе или других аката о празницима и називима делова насељених места не одговара историјским или стварним чињеницама, ако се њима повређују општи и државни интереси, национална и верска осећања или вређа јавни морал, министарство надлежно за послове локалне самоуправе одбиће у року од 60 дана од дана пријема предлога статута или другог акта, давање сагласности на те одредбе, а ако се министарство надлежно за послове локалне

самоуправе не изјасни у року из става 1. овог члана, сматраће се да је дата сагласност (члан 94).

Оквирном конвенцијом за заштиту националних мањина Савета Европе, („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/98), у члану 11. тачка 3) прописано је да ће у областима које су традиционално насељене знатним бројем припадника националне мањине, стране уговорнице настојати да у оквиру својих правних система, а укључујући где је то потребно и споразуме са другим државама узимајући у обзир њихове специфичне услове, да истакну традиционалне локалне називе, имена улица и друге топографске назнаке намењене јавности и на језику мањина, ако постоји довољна тражња за таквим знацима.

Законом о ратификацији Споразума између Србије и Црне Горе и Републике Мађарске о заштити права мађарске националне мањине која живи у Србији и Црној Гори и српске националне мањине која живи у Републици Мађарској („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 14/04) прописано је да у областима које су у значајном броју насељене националним мањинама или у местима од посебног културног значаја за њих, уговорне стране, у складу са својим националним законодавствима, омогућавају истицање имена и насеља, улица и других јавних објеката као и топографских података, натписа и информација на јавним местима, на матерњем језику националних мањина према њиховом правопису, као и да припадници националних мањина имају право да јавно истичу табле са именима предузећа, натписе и друге информације приватне природе на свом матерњем језику (члан 5. тачка 5)).

Закон о утврђивању одређених надлежности Аутономне Покрајине („Службени гласник РС“, број 6/02), који је престао да важи даном почетка примене Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, број 99/09), прописивао је да Аутономна Покрајина, преко својих органа, у складу са законом којим се уређује службена употреба језика и писама, ближе уређује службену употребу језика и писама националних мањина на територији Аутономне Покрајине и врши надзор над применом прописа којима уређује та питања (члан 18. став 1. тачка 1)).

Одлуком о ближе уређивању појединих питања службене употребе језика и писама националних мањина на територији Аутономне Покрајине Војводине („Службени лист Аутономне Покрајине Војводине“, бр. 8/03 и 9/03), ближе су уређена поједина питања из области службене употребе језика и писама националних мањина на територији Аутономне Покрајине Војводине, а нарочито, употреба језика у области привреде и услуга, исписивања назива места, других географских назива, назива тргова и улица, назива органа, организација и фирми, обављања јавних позива, обавештења и упозорења за јавност као и исписивања других јавних натписа (члан 1. став 1). Према одредбама члана 6. ст. 1. и 4. Одлуке, на подручјима на којима су у службеној употреби језици националних мањина, називи места и други географски називи, називи улица и тргова, називи органа из члана 1. ове одлуке, саобраћајни знаци, обавештења и упозорења за јавност и други

јавни натписи исписују се и на језику и правопису дотичне националне мањине према њеној традицији (став 1); називи из става 1. исписују се на језику и писму националне мањине у насељу или месној заједници ако је језик и писмо националне мањине у службеној употреби само на делу територије јединице локалне самоуправе (став 4). Према члану 7. став 1. Одлуке, традиционалне називе градова, општина и насељених места на језику националне мањине утврђује и доставља ради објављивања национални савет одређене националне мањине, у року од три месеца од дана ступања на снагу ове одлуке. Одредбом члана 8. Одлуке прописано је: да се подручје на коме је у службеној употреби језик националне мањине утврђује статутом јединице локалне самоуправе (став 1), да ће се статутом јединице локалне самоуправе утврдити службена употреба језика и писма националне мањине на целој територији локалне самоуправе уколико проценат припадника те националне мањине у укупном броју становника на њеној територији достиже 15% према резултатима последњег пописа становништва (став 2); да кад језик и писмо националне мањине није у службеној употреби на целој територији јединице локалне самоуправе, језик и писмо националне мањине ће се увести у службену употребу у насељу или месној заједници на њеној територији, уколико у том насељу или месној заједници проценат припадника одређене националне мањине достиже 25% према резултатима последњег пописа становништва (став 3); да се у јединицама локалне самоуправе, где проценат припадника одређене националне мањине не достиже 15% према последњем попису становништва, а где је у време доношења ове одлуке језик националне мањине у службеној употреби према статуту јединице локалне самоуправе, он остаје у службеној употреби (став 4); да ће се у јединицама локалне самоуправе статутом општине утврдити службена употреба језика националне мањине за поједине месне заједнице или насеља у којима припадници одређене националне мањине живе у већем броју (став 5).

Уставни суд је, оцењујући оспорене одредбе чл. 2. и 3. Статута утврдио да је Скупштина општине Бачка Топола, на основу овлашћења из Закона о локалној самоуправи, оспореним Статутом утврдила језике и писма националних мањина који су у службеној употреби на територији општине. Обавеза исписивања назива општине и насељених места на територији ове општине на језицима и писму националних мањина произлази из Закона о службеној употреби језика и писама, према коме се службеном употребом језика и писама сматра употреба језика и писма и при исписивању назива места и других географских назива и да се географски називи и властита имена садржана у јавним натписима не могу замењивати другим називима односно именима, а исписују се на језику народности у складу са правописом тог језика, као и Закона о заштити права и слобода националних мањина према коме је јединица локалне самоуправе обавезна да уведе у равноправну службену употребу језик и писмо националне мањине уколико проценат те националне мањине у укупном броју становника на њеној територији достиже 15% према резултатима последњег пописа

становништва и да се називи насељених места и тргова исписују и на језику дотичне националне мањине према њеној традицији и правопису (члан 11).

Полазећи од садржине одредаба закона којима се уређује службена употреба језика и писама националних мањина при исписивању назива места и других географских назива и властитих имена садржаним у јавним натписима на језику националне мањине, Уставни суд је утврдио да постоји неуједначеност у законским решењима, тако што Закон о службеној употреби језика и писама прописује да се географски назив (на српском језику) не може замењивати другим називом, а исписује се у складу са правописом језика народности, док Закон о заштити права и слобода националних мањина прописује исписивање ових назива на језику националне мањине према њеној традицији и правопису. Такође, неуједначеност постоји и у терминолошком означавању мањина и њихових припадника. Закон о службеној употреби језика и писама користи термин „народности, односно припадници народности“ док Закон о заштити права и слобода националних мањина користи термин „националне мањине“. Закон о службеној употреби језика и писама ни једном одредбом не даје овлашћење било ком органу да службену употребу језика и писама ближе уређује подзаконским актима. Међутим, Законом о заштити права и слобода националних мањина прописана је могућност да се републичким и покрајинским прописима, у складу са Уставом и законом, ближе уреде питања регулисана тим законом (члан 1. став 3. Закона).

Скупштина Аутономне Покрајине Војводине је, полазећи од одредаба члана 11. Закона о заштити права и слобода националних мањина, као и одредаба Закона о утврђивању одређених надлежности Аутономне Покрајине и њеног Статута, Одлуком о ближе уређивању појединих питања службене употребе језика и писама националних мањина на територији Аутономне Покрајине утврдила да се на подручјима на којима су у службеној употреби језици националних мањина, називи места исписују и на језику и правопису дотичне националне мањине према њеној традицији, те да традиционалне називе градова и општина и насељених места на језику националне мањине доставља ради објављивања национални савет одређене националне мањине. Национални савет мађарске националне мањине је Одлуком о утврђивању мађарских назива насељених места у Војводини утврдио листу традиционалних назива насељених места на мађарском језику на територији локалних самоуправа у којима је мађарски језик у службеној употреби.

Уставни суд је оценио да је Законом о заштити права и слобода националних мањина, који је каснији у односу на Закон о службеној употреби језика и писама из 1991. године и који се у овој правној ствари примењује у складу са принципом *lex posterior derogat legi priori*, признато право да се приликом исписивања назива општине и насељеног места користе традиционални називи општина и насељених места на језику и правопису дотичне националне мањине и када се они разликују од српског назива општине и насељеног места. Ово право утврђено је и чланом 79. став 1. важећег

Устава, као и актима међународног права и то – Оквирном конвенцијом за заштиту националних мањина Савета Европе и Законом о ратификацији споразума између Србије и Црне Горе и Републике Мађарске о заштити права мађарске националне мањине која живи у Србији и српске националне мањине која живи у Мађарској, који су према Уставу саставни део правног поретка Републике Србије, а у хијерархији општих правних аката су изнад домаћих закона и непосредно се примењују (члан 194. став 5. и члан 16. став 2. Устава).

Уставни суд је утврдио да Закон о територијалној организацији Републике Србије, у односу на који је тражена оцена законитости оспорених одредаба чл. 2. и 3. Статута, не уређује употребу језика и писма националних мањина и називе насељених места на језицима и писмима националних мањина, већ уређује територијалну организацију Републике Србије, а да је Влада Републике Србије овлашћена да пропише означавање назива насељеног места (члан 29. Закона).

На основу свега напред наведеног, Уставни суд сматра да оспорене одредбе чл. 2. и 3. Статута општине Бачка Топола у време важења нису биле несагласне закону, те сагласно одредби члана 46. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, иницијативу у овом делу није прихватио.

У односу на наводе иницијатора да су поједини називи места на језику мађарске националне мањине били у употреби само кратко време током окупације Бачке у Другом светском рату, као и да се ти називи користе и у суседној Републици Мађарској, Уставни суд указује да надзор над законитошћу рада и аката органа јединица локалне самоуправе, сагласно Закону о локалној самоуправи, врше органи Републике и територијалне аутономије, односно Министарство за државну управу и локалну самоуправу, које је дужно да у року од 60 дана од дана пријема предлога Статута одбије давање сагласности на те одредбе, ако садржина одредби предлога Статута јединице локалне самоуправе о празницима и називима делова насељених места не одговара историјским или стварним чињеницама и ако се њима повређују општи и државни интереси, национална и верска осећања. Полазећи од наведеног и надлежности Уставног суда утврђене чланом 167. Устава, Уставни суд није надлежан да утврђује традиционалне називе места на језику одређене националне мањине.

Поводом оспорених одредаба члана 9. ст. 2. и 3. Статута, Уставни суд је констатовао да је одредбама члана 11. ст. 1. и 2. Закона о службеној употреби језика и писама прописано да општине у којима живе припадници народности својим статутом утврђују кад су и језици народности у службеној употреби на њиховој територији. Законом није дата могућност општини да својим статутом пропише службену употребу језика и писама народности само на делу подручја општине, односно у месној заједници. Одредбом члана 11. Закона о заштити права и слобода националних мањина прописано је да ће у јединици локалне самоуправе где је у тренутку доношења овог закона језик националне мањине у службеној употреби, исти остати у службеној употреби (став 3). Одлуком о ближем уређивању

појединих питања службене употребе језика и писама националних мањина на територији Аутономне Покрајине Војводине, коју је донела Скупштина Аутономне Покрајине Војводина, на основу овлашћења из овог члана Закона, у члану 8. прописано је да се у јединицама локалне самоуправе, где проценат припадника одређене националне мањине не достиже 15% према последњем попису становништва, а где је у време доношења ове одлуке језик националне мањине у службеној употреби према статуту јединице локалне самоуправе, он остаје у службеној употреби (став 4), као и то да ће се у јединицама локалне самоуправе статутом општине утврдити службена употреба језика националне мањине за поједине месне заједнице или насеља у којима припадници одређене националне мањине живе у већем броју (став 5). Како је оспореним одредбама члана 9. ст. 2. и 3. Статута било прописано да су у месним заједницама Ново Орахово и Бајша у службеној употреби истовремено са српским и мађарским језиком и њиховим писмима и русински, односно словачки језик са њиховим писмима, што значи само на делу територије општине, а не на целој територији јединице локалне самоуправе како је то законом прописано, то су по оцени Уставног суда оспорене одредбе Статута у време њиховог важења биле несагласне са одредбама члана 11. Закона о службеној употреби језика и писама и са одредбом члана 11. став 3. Закона о правима и слободама националних мањина, с обзиром на то да је у време ступања на снагу тог закона Статутом општине Бачка Топола било прописано да су у службеној употреби у општини равноправни српски, мађарски, русински и словачки језик са својим писмима, што значи да су језици и писма ових националних мањина који су у тренутку доношења тог закона били у службеној употреби у јединици локалне самоуправе, имали остати и даље у службеној употреби.

Уставни суд је у поступку оцене законитости оспорених одредаба члана 9. ст. 2. и 3. Статута имао у виду и одредбе члана 8. ст. 4. и 5. Одлуке о ближем уређењу појединих питања службене употребе језика и писама националних мањина на територији Аутономне Покрајине Војводине. Међутим, те одредбе, по оцени Суда, односе се на ситуацију у којој у време доношења Одлуке, језик и писмо одређене националне мањине, чији проценат у општини не достиже 15% према последњем попису становништва, није у службеној употреби на целој територији јединице локалне самоуправе. У ситуацији када су језик и писмо одређених националних мањина били у службеној употреби на целој територији јединице локалне самоуправе, тај језик и писмо остају у службеној употреби на целој територији општине, сагласно одредбама члана 11. став 3. Закона о заштити права и слобода националних мањина и члана 8. став 4. Одлуке о ближем уређивању појединих питања службене употребе језика и писама националних мањина на територији Аутономне Покрајине Војводине, независно од садашњег процентуалног учешћа припадника те националне мањине у укупном становништву општине.

Имајући у виду да су оспореним одредбама Статута, уведеним 2004. године, језик и писмо националних мањина Русина и Словака сведени на служ-

бену употребу само на делу територије општине Бачка Топола, а да је Закон о заштити права и слобода националних мањина донет 2002. године, док је Одлука о ближем уређивању појединих питања службене употребе језика и писама националних мањина на територији Аутономне Покрајине Војводине донета 2003. године, то су, по оцени Суда, оспорене одредбе члана 9. ст. 2. и 3. у време важења биле несагласне са Законом о службеној употреби језика и писама и Законом о заштити права и слобода националних мањина.

Полазећи од изложеног и одредаба члана 45. став 1. тачка 1) и члана 46. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је одлучио као у изреци.

Одлука Уставног суда

Број: IY-446/2004 од 18. фебруара 2010. године („Службени гласник РС“, број 35/10)

Одлука о изменама и допунама Статута општине Врбас
(„Службени лист општине Врбас“, број 11/08)
– чл. 23, 25. и 39, члан 41. став 2, члан 48. став 1,
члан 51. став 2. и члан 52. став 1.

Акtima органа општине, односно града може се уредити само радноправни статус лица за која је Законом о локалној самоуправи одређено да се налазе на сталном раду у органима јединица локалне самоуправе, те уређење радноправног статуса заменика председника скупштине актом јединице локалне самоуправе није у сагласности са Законом

Уколико се скупштина јединице локалне самоуправе определи да искористи законску могућност да предвиди постојање помоћника председника општине, односно градоначелника, број помоћника који се постављају, а који не може бити већи од законом прописаног, као и области за које ће бити задужени, уређују се статутом општине, односно града.

Скупштина јединице локалне самоуправе може, поред месне заједнице, статутом предвидети и друге облике месне самоуправе, као облике интересног организовања локалног становништва али не и месне управе, као облик деконцентрације одређених послова из надлежности општинске, односно градске управе, који се обављају ван седишта органа управе – у месним заједницама или другим облицима месне самоуправе.

Сагласност на финансијски план месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе, у складу са законом, даје надлежни орган општине, односно града, из чега следи обавеза јединице локалне самоуправе да својим актом одреди орган општине (града) који ће бити надлежан за давање сагласности на финансијски план месне заједнице или другог облика месне самоуправе.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да одредбе члана 23, члана 25. у делу који гласи: „и заменика председника Скупштине општине“, члана 39, члана 41. став 2, члана 48. став 1. у делу који гласи: „месне управе и“, члана 51. став 2. и члана 52. став 1. у делу који гласи: „месне управе и“ Одлуке о изменама и допунама Статута општине Врбас („Службени лист општине Врбас“, број 11/08), нису у сагласности са законом.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл 1. и 6, чл. 13. до 26, чл. 28. до 30, чл. 33. до 35, члана 37, чл. 39. до 42, чл. 48. до 52. и члана 63. Одлуке о изменама и допунама Статута општине Врбас („Службени лист општине Врбас“, број 11/08).

Уставни суд је, на седници одржаној 26. новембра 2009. године, донео Решење којим није прихватио иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 1. и 6, чл. 13. до 22, члана 24, чл. 28. до 30, чл. 33. до 35, чл. 37, 40, 42, 49, 50. и 63. оспорене одлуке. Међутим, везано за одредбе чл. 23, 25. и 39, члана 41. став 2, члана 48. став 1, члана 51. став 2. и члана 52. став 1. оспорене одлуке, Суд је оценио да се основано поставља питање сагласности наведених одредаба Одлуке са Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07). Сагласно наведеном, Уставни суд је, својим Решењем од 26. новембра 2009. године, покренуо поступак за оцену законитости одредаба чл. 23, 25. и 39, члана 41. став 2, члана 48. став 1, члана 51. став 2. и члана 52. став 1. Одлуке о изменама и допунама Статута општине Врбас („Службени лист општине Врбас“, број 11/08). Наведено решење Уставни суд је доставио Скупштини општине Врбас на одговор, сагласно одредби члана 82. став 1. тачка 10.) Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08). Доносилац оспорене одлуке није доставио одговор Уставном суду у предвиђеном року, нити након истека тог рока, па је сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Суд наставио поступак и без одговора доносиоца оспорене одлуке.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Скупштина општине Врбас је донела оспорену Одлуку о изменама и допунама Статута општине Врбас („Службени лист општине Врбас“, број 11/08) на седници одржаној 20. јуна 2008. године, на основу одредаба члана 32. став 1. тачка 1) Закона о локалној самоуправи и чл. 30. и 98. Статута општине Врбас („Службени лист општине Врбас“, бр. 3/02, 5/02 и 10/04), а с циљем усклађивања статута са новим Законом о локалној самоуправи, који је ступио на снагу 29. децембра 2007. године.

Оспореним одредбама Одлуке о изменама и допунама Статута општине Врбас предвиђено је: да заменик председника Скупштине може бити на сталном раду у Општини (члан 23); да Скупштина општине посебним актом уређује радноправни статус председника и заменика председника Скупштине општине и осталих функција у Скупштини општине, извршним и другим органима општине (члан 25); да се у општинској управи могу поставити помоћници председника Општине за поједине области (економски развој, урбанизам, комуналне делатности, развој месних заједница, примарна здравствена заштита, заштита животне средине, пољопривреда и друго) (члан 39); да у Општинској управи може бити постављено највише три помоћника председника Општине (члан 41. став 2); да се ради задовољавања потреба и интереса становника у насељеним местима-селима оснивају месне заједнице и други облици месне управе и месне самоуправе (члан 48. став 1); да месна заједница, односно други облик месне самоуправе доноси финансијски план на који сагласност даје надлежни орган Општине у складу са Законом (члан 51. став 2); да се одлуком Скупштине Општине може свим или појединим месним заједницама и другим облицима месне управе и месне самоуправе, поверити вршење одређених послова из надлежности Општине, уз обезбеђивање за то потребних средстава (члан 52. став 1).

Законом о локалној самоуправи прописано је: да је највиши правни акт јединице локалне самоуправе статут, да се статутом уређују, нарочито, права и дужности јединице локалне самоуправе и начин њиховог остваривања, број одборника скупштине јединице локалне самоуправе, организација и рад органа и служби, начин управљања грађана пословима из надлежности јединице локалне самоуправе, оснивање и рад месне заједнице и других облика месне самоуправе, услови за покретање грађанске иницијативе и друга питања од значаја за јединицу локалне самоуправе (члан 11); да општина статутом и другим општим актом ближе уређује начин, услове и облике вршења права и дужности из своје надлежности (члан 19); да скупштина општине, у складу са законом, доноси статут општине (члан 32. тач. 1)); да председник скупштине има заменика који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност и да се заменик председника скупштине бира и разрешава на исти начин као и председник скупштине (члан 39. ст. 1. и 2); да се статутом општине може предвидети да се у општинској управи постављају помоћници председника општине за поједине области (економски развој, урбанизам, примарна здравствена заштита, заштита животне средине, пољопривреда и др.) (члан 58. став 1); да се одлуком скупштине општине, односно скупштине града може свим или појединим месним заједницама и другим облицима месне самоуправе поверити вршење одређених послова из надлежности општине, односно града, уз обезбеђење за то потребних средстава (члан 77. став 1); да ће новоизабрана скупштина јединице локалне самоуправе ускладити свој статут са одредбама овог закона најкасније у року од 90 дана од дана свог конституисања (члан 100); да ће се одредбе овог закона о органима јединица

локалне самоуправе примењивати од спровођења наредних избора за одборнике скупштина јединица локалне самоуправе (члан 101).

Из наведених одредаба Закона произлази да је статут највиши правни акт општине и да га доноси скупштина општине, већином гласова од укупног броја одборника. Имајући у виду значај овог акта за општину, односно јединицу локалне самоуправе, Законом о локалној самоуправи је одређено која се питања нарочито морају уредити овим актом, док је за остала питања која су од значаја за јединицу локалне самоуправе препуштено доносиоцу овог акта да их уреди у складу са Законом.

Уставни суд је разматрајући оспорену одредбу члана 23. Одлуке, којом је предвиђено да заменик председника скупштине може бити на сталном раду у општини, утврдио да је одредбама члана 39. Закона о локалној самоуправи прописано да председник скупштине има заменика који га замењује у случају његове одсутности и спречености и да се заменик председника скупштине бира и разрешава на исти начин као председник скупштине. Наведеним, нити другим одредбама Закона о локалној самоуправи није предвиђена могућност да заменик председника скупштине буде на сталном раду у општини, већ је само прописано постојање овог функционера скупштине општине, његова овлашћења и начин избора и разрешења. Насупрот томе, Законом о локалној самоуправи је изричито одређен круг функционера који морају бити или који имају могућност да буду на сталном раду у општини. Тако је за председника скупштине и за чланове општинског већа предвиђено да могу бити на сталном раду у општини (члан 38. став 5. и члан 45. став 9. Закона), док је за председника општине и заменика председника општине предвиђена обавеза да су на сталном раду у општини (члан 43. став 6. Закона). Према томе, по оцени Уставног суда, круг лица која морају, односно могу бити на сталном раду у скупштини општине утврђен је Законом и не може се проширити на друга лица статутом или неким другим правним актом јединице локалне самоуправе, јер такво овлашћење за јединицу локалне самоуправе Закон не садржи. Имајући у виду наведено, Суд је оценио да оспорена одредба члана 23. Одлуке није у сагласности са одредбама члана 39. Закона о локалној самоуправи. Из истих разлога ни одредба члана 25. оспорене одлуке, у делу који се односи на уређење радноправног статуса заменика председника Скупштине скупштинским актом, није у сагласности са Законом о локалној самоуправи, јер како ово лице не може бити на сталном раду у општини, то му се актом јединице локалне самоуправе не може уредити ни радноправни статус. Стога је Суд оценио да одредба члана 25. оспорене одлуке у делу који гласи: „и заменика председника Скупштина општине“, није у сагласности са Законом о локалној самоуправи, јер се актима органа јединица локалне самоуправе може уредити само радноправни статус лица за која је Законом о локалној самоуправи одређено да се налазе на сталном раду у општини.

У погледу оспорених одредаба члана 39. и члана 41. став 2. Одлуке, Уставни суд је утврдио да су овим одредбама само преузете одредбе члана 58. ст. 1, 3. и 4. Закона о локалној самоуправи, којима је прописано да се

статутом општине може предвидети да се у општинској управи постављају помоћници председника општине за поједине области из надлежности општине, да помоћнике председника општине поставља и разрешава председник општине и да у општинској управи може бити постављено највише три помоћника председника општине. Из наведених одредаба Закона произлази да се оне односе на питања која се тичу организације и рада органа и служби јединица локалне самоуправе, а која, сагласно Закону о локалној самоуправи, морају бити уређена статутом, као њеним највишим правним актом. Имајући у виду да означене законске одредбе представљају оквир у коме наведена питања треба да буду уређена статутом јединице локалне самоуправе, то, по оцени Уставног суда, не значи да се њихово уређивање може свести на преузимање законских норми, пошто би овакав начин уређивања за последицу имао да се неким другим актом, а не статутом, одреди конкретан број помоћника председника општине и области за које су они задужени. Напротив, Уставни суд је на становишту да се статутом јединице локалне самоуправе мора одредити колико се помоћника председника општине поставља, с тим што тај број не може бити већи од три, колики је законски максимум и за које области из надлежности општине ће сваки од њих бити задужен, уколико се скупштина општине определи да искористи законску могућност да предвиди постојање помоћника председника општине. Како се Скупштина општине Врбас определила да у оквиру општинске управе има помоћнике председника општине као посебну категорију постављених лица, била је дужна да Статутом општине одреди број помоћника председника скупштине и области за које су надлежни. На основу наведеног, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе члана 39. и члана 41. став 2. Одлуке нису у сагласности са одредбама члана 58. Закона о локалној самоуправи.

Приликом разматрања законитости одредбе члана 48. став 1. оспорене одлуке, којом је прописано да се ради задовољавања потреба и интереса становника у насељеним местима – селима оснивају месне заједнице и други облици месне управе и месне самоуправе, Уставни суд је утврдио да је месна самоуправа уређена одредбама чл. 72. до 77. Закона о локалној самоуправи. Одредбом члана 72. став 1. Закона прописано је да се ради задовољавања потреба и интереса локалног становништва у селима оснивају месне заједнице и други облици месне самоуправе. Из наведене одредбе Закона следи да је месна самоуправа општи појам за све организационе облике који се могу основати на сеоским подручјима ради остварења законом прописаног циља – задовољавања потреба и интереса становништва које на том подручју живи. Према томе, месна заједница представља само један облик месне самоуправе, који је изричито наведен у Закону и који се образује на сеоским подручјима једне општине. Скупштина општине може статутом предвидети, поред месне заједнице и неке друге облике месне самоуправе, али не и друге облике месне управе. Ово из разлога што месна управа није облик месне самоуправе. Наиме, месне заједнице и други облици месне самоуправе су вид интересног организовања локалног становништва ради

задовољавања његових потреба, док је месна управа облик деконцентрације локалне власти, тако што се одређени послови из надлежности општинске управе, посебно у вези са остваривањем права грађана, обављају ван седишта општинске управе – у месним заједницама или другим облицима месне самоуправе. Према томе, месна управа представља само организовање рада општинске управе ван седишта општине ради непосреднијег и бржег задовољавања потреба становништва на територији месне заједнице, а не посебан облик месне самоуправе. На основу изложеног, Уставни суд је оценио да Скупштина општине Врбас није могла статутом предвидети да се као облик организовања локалног становништва ради задовољавања његових потреба у селима на територији општине могу образовати месне управе, јер оне нису облици месне самоуправе. Полазећи од изложеног, Суд је утврдио да одредба члана 48. став 1. у делу који гласи: „месне управе и“, није у сагласности са одредбом члана 72. став 1. Закона о локалној самоуправи. Из истих разлога незаконита је и одредба члана 52. став 1. Одлуке у делу који гласи: „месне управе и“.

Одредбом члана 51. став 2. Одлуке прописано је да месна заједница, односно други облик месне самоуправе доноси финансијски план на који сагласност даје надлежни орган општине, у складу са законом. Одредбом члана 75. став 2. Закона о локалној самоуправи је прописано да сагласност на финансијски план месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе даје надлежни орган општине, односно града, из чега следи обавеза јединице локалне самоуправе да својим актом одреди одређени орган општине (града) који ће бити надлежан за давање сагласности на финансијски план месне заједнице или другог облика месне самоуправе, а у складу са Законом утврђеним надлежностима појединих органа локалне власти. Како је одредбом члана 51. став 2. Одлуке Скупштина општине Врбас само преузела законску норму, а није одредила који је то орган општине надлежан да даје сагласност на финансијски план месне заједнице или другог облика месне самоуправе, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 51. став 2. Одлуке није у сагласности са одредбом члана 75. став 2. Закона о локалној самоуправи.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 4) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 23, члана 25. у делу који гласи: „и заменика председника Скупштина општине“, члана 39, члана 41. став 2, члана 48. став 1. у делу који гласи: „месне управе и“, члана 51. став 2. и члана 52. став 1. у делу који гласи: „месне управе и“ Одлуке о изменама и допунама Статута општине Врбас („Службени лист општине Врбас“, број 11/08), престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Пословник Скупштине општине Пријепоље
(„Службени гласник општине Пријепоље“, број 5/09)
– члан 74. ст. 1. и 4. и чл. 84. и 103.

Прописујући пословником скупштине да подносилац захтева, на чију иницијативу је сазвана седница скупштине, може поднети нови захтев за сазивање седнице тек по истеку три месеца од дана одржавања раније седнице скупштине сазване по његовом захтеву, скупштина јединице локалне самоуправе поступа супротно Законом о локалној самоуправи предвиђеној обавези да се седнице заказују увек када за то постоји потреба, а најмање једном у три месеца, као и да је председник скупштине дужан да седницу закаже на захтев председника општине, општинског већа или једне трећине одборника, и то у року од седам дана од дана подношења захтева.

Права и дужности одборника у скупштини јединице локалне самоуправе ближе се уређују пословником скупштине, у складу са законом и статутом општине, односно града, те је скупштина јединице локалне самоуправе овлашћена да својим пословником уреди и правила понашања одборника и мере за одржавање реда на седницама скупштине, као и санкције за његово непоштовање.

Фактичка питања одржавања седнице скупштине, Уставни суд, полазећи од своје надлежности утврђене чланом 167. Устава, није надлежан да цени.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 74. став 1. у делу који гласи: „по сопственој иницијативи“ и став 4. Пословника Скупштине општине Пријепоље („Службени гласник општине Пријепоље“, број 5/09) нису у сагласности са Уставом и законом.

2. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости поступка доношења и одредаба чл. 84. и 103. Пословника из тачке 1. изреке.

3. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу Пословника из тачке 1.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и законитости поступка доношења и одредаба члана 74. ст. 1. и 4. и чл. 84. и 103. Пословника Скупштине општине Пријепоље („Службени гласник општине

Пријепоље“, број 5/09). У иницијативи се, приликом образлагања поступка доношења оспореног пословника, наводи да је Пословник предложен од стране неовлашћеног предлагача, чиме је незаконито уврштен у дневни ред, а потом је незаконито разматран и усвојен. Осим тога, одборницима опозиције је онемогућено да присуствују седници Скупштине на којој је разматран Предлог Пословника, тако да се одлука донета на овај начин не може сматрати законитом и не може производити правно дејство. Одредбе члана 74. ст. 1. и 4. Пословника, којима је предвиђено да седницу скупштине сазива председник по сопственој иницијативи, као и да се седница не може поново сазвати пре истека рока од три месеца од дана одржавања седнице, по мишљењу подносиоца иницијативе, супротне су одредбама члана 34. ст. 1. и 2. Закона о локалној самоуправи и Статута општине, из разлога што је на овај начин председнику скупштине општине дата могућност да у свом мандату не сазове ни једну седницу скупштине, а одборницима је за дужи временски период одузето право да иницирају сазивање седнице по свим питањима из домена рада скупштине. Најдрастичније кршење уставних и законских одредаба огледа се у чињеници да Пословник није нормирао остваривање индивидуалних права одборника имајући у виду да су сва права одборника, укључујући и право на излагање на седници, утврђена искључиво преко права одборничких група. Одредба члана 103. Пословника којом се уводе новчане казне за одборнике због непоштовања реда на седници скупштине неуставна је и незаконита из разлога што се, по схватању иницијатора, новчано кажњавање не може вршити наплаћивањем преко дневница одборника, већ само од прихода или имовине. Предложено је Уставном суду да обустави од извршења све појединачне акте који су донети применом оспореног пословника.

У одговору доносиоца акта наводи се, поред осталог, да су Предлог Пословника поднели одборници, у складу са чланом 87. став 1. Привременог пословника, а одборници су сагласно члану 90. став 2. истог пословника, у току расправе подносили амандмане на Предлог Пословника, уз који је достављено образложење са правним основом и разлозима за доношење новог пословника. Поводом оспоравања одредаба члана 74. ст. 1. и 4. Пословника, у одговору се наводи да је одредбом члана 72. став 1. овог пословника предвиђено да се седнице скупштине одржавају по потреби, а најмање једном у три месеца, тако да је констатација подносиоца иницијативе о незаконитости наведених одредаба паушална. Такође су нетачни наводи подносиоца иницијативе да је одредба члана 74. став 4. Пословника супротна Закону о локалној самоуправи, с обзиром на то да је право одборника да буду иницијатори сазивања седнице утврђено одредбама члана 74. ст. 2. и 3. Пословника док се одредбом става 4. истог члана, у складу са чланом 1. Пословника, уређује начин остваривања права одборника. Што се тиче члана 103. Пословника, у одговору се истиче да су новчане казне прилагођене условима у скупштини општине и тежини повреде реда на седницама. У погледу навода иницијативе да Пословником није нормирано остваривање индивидуалних права одборника, у одговору се указује да је

право одборника да говори на седницама скупштине разрађено у члану 81. став 2, члану 89. и кроз друге одредбе Пословника, а преко одборничких група се расподељује време предвиђено за расправу о појединим тачкама дневног реда, чиме ни на који начин нису умањена права одборника.

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је утврдио да је Пословник Скупштине општине Пријепоље донела Скупштина општине на седници одржаној 13. јуна 2009. године, а на основу члана 32. став 1. тачка 1) и члана 41. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) и члана 39. став 1. тачка 1.) Статута Општине Пријепоље („Службени гласник општине Пријепоље“, број 4/09). Овим пословником уређују се конституисање, организација, начин припреме, вођење и рад Скупштине општине Пријепоље (у даљем тексту: скупштина) и начин остваривања права и дужности одборника и друга питања везана за рад скупштине (члан 1).

Оспореним одредбама члана 74. ст. 1. и 4. Пословника прописано је да: седницу скупштине сазива председник скупштине по сопственој иницијативи, као и да се захтев за поновно сазивање седнице скупштине не може поднети пре истека рока од три месеца од дана одржавања седнице која је сазвана по захтеву истог подносиоца. Оспореним чланом 84. Пословника прописано је: да се пријава за реч подноси председнику скупштине чим расправа почне све до њеног закључења, а председник скупштине даје реч по редоследу пријављивања и овлашћеном представнику предлагача када је затражи; да време за расправу, рекламирање повреде Пословника и коришћење права на реплику за све одборничке групе за једну тачку дневног реда износи 2 часа уколико скупштина због важности одређеног питања не одлучи да расправа траје краће или дуже, на предлог председника скупштине, о чему одборници одлучују без расправе; да се време за реплику распоређује на одборничке групе сразмерно броју одборника те одборничке групе. Према оспореном члану 103. Пословника, административни одбор скупштине, на основу изречених мера из овог пословника, изриче новчане казне у процентуалном износу од дневница одборника, у зависности од тежине изречених мера.

Уставом Републике Србије утврђено је: да Република Србија уређује и обезбеђује територијалну организацију Републике Србије и систем локалне самоуправе (члан 97. тачка 3)); да грађани имају право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу коју остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника, а скупштину аутономне покрајине чине посланици, док скупштину јединице локалне самоуправе чине одборници (члан 176. став 1. и члан 180. став 2); да скупштина општине доноси опште акте из своје надлежности, усваја буџет и завршни рачун општине, доноси план развоја и просторни план општине, расписује општински референдум и врши и друге послове одређене законом и статутом (члан 191. став 2); да статут, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединице локалне самоуправе морају бити сагласни са законом, као и да сви општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни њиховим статутима (члан 195. ст. 2. и 3).

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је: да скупштина општине, у складу са законом, доноси статут општине и пословник скупштине (члан 32. тачка 1)); да скупштина општине одлучује ако седници присуствује већина од укупног броја одборника, да се одлуке доносе већином гласова присутних одборника уколико законом или статутом није друкчије одређено, док се о доношењу статута, буџета и урбанистичких планова одлучује већином гласова од укупног броја одборника (члан 33). Одредбама члана 34. Закона прописано је: да седницу скупштине општине сазива председник скупштине, по потреби, а најмање једном у три месеца (став 1), да је председник скупштине дужан да седницу закаже на захтев председника општине, општинског већа или једне трећине одборника, у року од седам дана од дана подношења захтева, тако да дан одржавања седнице буде најкасније у року од 15 дана од дана подношења захтева (став 2), да ако председник скупштине не закаже седницу у том року, седницу може заказати подносилац захтева, а председава одборник кога одреди подносилац захтева (став 3), с тим да председник скупштине може одложити седницу коју је сазвао само у случају када не постоји кворум потребан за рад, а у другим случајевима о одлагању седнице одлучује скупштина (став 4). Одредбе члана 38. Закона прописују да скупштина општине има председника скупштине који организује рад скупштине општине, сазива и председава њеним седницама и обавља и друге послове утврђене законом и статутом општине (ст. 1. и 2), а одредбе члана 41. – да се начин припреме, вођење и рад седнице скупштине општине и друга питања везана за рад скупштине уређује њеним пословником.

Разматрајући одредбе члана 74. ст. 1. и 4. Пословника, којима је предвиђено да седнице скупштине сазива председник скупштине по сопственој иницијативи, а којима је ускраћено право председнику општине, општинском већу и једној трећини одборника, као Законом о локалној самоуправи овлашћеним лицима, да поднесу поновни захтев за сазивање седнице скупштине пре истека рока од три месеца од дана одржавања седнице која је сазвана по захтеву истог подносиоца, Уставни суд је оценио да су оспорене одредбе несагласне с одредбама члана 34. ст. 1. и 2. Закона о локалној самоуправи, имајући у виду да оспорене одредбе Пословника стварају простор за самовољно поступање председника скупштине приликом одлучивања о термину сазивања седнице скупштине. Законом о локалној самоуправи је прописана обавеза да се седнице заказују увек када за то постоји потреба, а најмање једном у три месеца, као и да је председник скупштине дужан да закаже седницу на захтев председника општине, општинског већа или једне трећине одборника, и то у року од седам дана од дана подношења захтева. Супротно наведеној одредби Закона, оспореном одредбом члана 74. став 1. Пословника је предвиђено да подносилац захтева, на чију иницијативу је сазвана седница скупштине, може поднети нови захтев за сазивање седнице тек по истеку три месеца од дана одржавања раније седнице скупштине која је сазвана по његовом захтеву. На тај начин се Законом овлашћеним предлагачима за сазивање седнице скупштине Пословником то право

ускраћује за одређено време, односно до истека одређеног рока предвиђеног Пословником, иако је Закон у одредби члана 34. изричито прописао обавезу председника скупштине да закаже седницу када то захтева овлашћени предлагач, и то без обзира на садржину питања чија се расправа захтева. Наиме, одредбе члана 34. Закона дају овлашћење председнику скупштине општине да увек када то сматра потребним закаже седницу скупштине, али га ово овлашћење не ослобађа обавезе да седницу закаже и када то тражи овлашћени предлагач, без обзира на то да ли сматра да је то потребно или не. С друге стране, наведена законска одредба не садржи ограничење у погледу броја одржаних седница скупштине општине како је то предвиђено одредбом члана 74. став 5. Пословника, већ напротив, прописује обавезу одржавања седнице најмање једном у три месеца.

Оспорене одредбе Пословника несагласне су и са одредбом члана 41. Статута општине Пријепоље који садржи идентично решење везано за одржавање седница скупштине општине као и Закон о локалној самоуправи.

Како су оспорене одредбе несагласне са законом, самим тим несагласне су и са одредбом члана 195. став 2. Устава, према којој сви општи акти јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом.

Полазећи од изложеног, а имајући у виду да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), у овој уставноправној ствари одлучио без доношења решења о покретању поступка.

Оцењујући одредбе члана 84. Пословника којима су утврђена права и дужности одборника приликом учешћа у расправи о питањима која су на дневном реду скупштинског заседања, коришћења права на реплику и рекламирања повреде пословника, Уставни суд је утврдио да спорна питања нису предмет уређивања Закона о локалној самоуправи, већ је учешће одборника у раду скупштине општине регулисано чланом 37. Статута општине Пријепоље. Статутом је предвиђено да одборник учествује у раду скупштине општине и њених радних тела, предлаже скупштини општине расправу о одређеним питањима, подноси предлоге одлука и других аката из надлежности скупштине општине и даје амандмане на предлоге прописа, поставља питања за рад органа општине и учествује у другим активностима скупштине општине, а има право да буде редовно обавештаван о питањима од утицаја на вршење одборничке дужности, да од органа и служби тражи податке који су му потребни за рад, као и стручну помоћ у припремању предлога за скупштину општине, а такође је изричито предвиђено да се права и дужности одборника ближе уређују пословником скупштине општине.

По оцени Суда, неосновани су наводи иницијатора да Пословником није нормирано остваривање индивидуалног права одборника, а посебно право на излагање на седници скупштине, будући да је одредбом члана 83. Пословника предвиђено да на седници скупштине има права да говори сваки одборник, председник општине, заменик председника општине, члан општинског већа, начелник општинске управе, као и овлашћени представник предлагача.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је стао на становиште да је оспорена одредба донета у функцији извршавања члана 37. Статута општине, а што није несагласно ни са одредбом члана 195. став 3. Устава.

Разматрајући одредбе члана 103. Пословника којима је предвиђено да административни одбор скупштине, на основу изречених мера из овог пословника, изриче новчане казне у процентуалном износу од дневница одборника у зависности од тежине изречених мера, Уставни суд је оценио да изрицање новчаних казни за изречене мере због повреде реда на седници не представља законску материју, већ су у питању одредбе пословничке природе којима се санкционише понашање којим се нарушава ред на скупштинским седницама. Уставни суд је такође оценио да се мерама за одржавање реда на седницама скупштине општине и предвиђањем санкција за његово непоштовање обезбеђује поштовање правила понашања одборника скупштине општине, те је ова питања скупштина општине, сагласно закону, овлашћена да уређује својим пословником. Имајући у виду наведено, Уставни суд је нашао да оспорена одредба није несагласна са Уставом и законом.

У односу на оспоравање поступка доношења предметног Пословника, Уставни суд је констатовао да је Пословник усвојен на седници Скупштине општине Пријепоље одржаној 13. јуна 2009. године, а на предлог једног броја одборника и да је за предложени Пословник гласало 33 одборника од укупно 35 одборника, колико је било присутно на скупштинском заседању. Како је одредбама чл. 32. и 37. Статута општине предвиђено да скупштина општине има 61 одборника и да одборник учествује у раду скупштине општине и њених радних тела и предлаже скупштини општине расправу о одређеним питањима, Уставни суд је оценио да је Пословник скупштине усвојен већином гласова од укупног броја одборника и на предлог овлашћеног предлагача, чиме су поштоване одредбе члана 33. ст. 1. и 2. Закона о локалној самоуправи и члана 40. Статута општине.

Наводе подносиоца иницијативе да је у поступку доношења Пословника учињено „низ процедуралних пропуста и грешака“, а које се огледају, пре свега, у чињеници да су одборници опозиције били спречени да присуствују седници на којој је одлучивано о Пословнику, своде се на фактичка питања одржавања скупштинске седнице, које Уставни суд, полазећи од своје Уставом утврђене надлежности из члана 167. Устава, није надлежан да цени.

С обзиром на наведено, Уставни суд је утврдио да нису основани наводи иницијативе којима се оспорава поступак доношења и одредбе чл. 84. и 103. Пословника, па стога, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, у овом делу није прихватио иницијативу.

Уставни суд је, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, одбацио захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу оспореног пословника, јер је донео коначну одлуку.

На основу одредаба члана 45. тач. 1) и 4) и члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 74. ст. 1. и 4. Пословника о раду Скупштине општине Пријепоље наведене у изреци, престају да важе даном објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: ГУл-199/2009 од 6. априла 2010. године (,Службени гласник РС“, број 51/10)

**Пословник о раду Привременог органа општине Рума
(,Службени лист општина Срема“, број 8/08) – члан 37.**

**Пословник о раду Привременог органа општине Рума
(,Службени лист општина Срема“, број 23/08) – члан 39.**

Одредба општег правног акта којом се утврђује ступање на снагу тог акта даном доношења, што значи пре њиховог објављивања, није у сагласности са Уставом, јер према Уставу, општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања.

Раније ступање на снагу општег акта након објављивања, а пре наступања осмог дана од дана објављивања, сагласно члану 196. став 4. Устава, могуће је само уколико за то постоје нарочито оправдани разлози утврђени приликом његовог доношења.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 37. Пословника о раду Привременог органа општине Рума („Службени лист општина Срема“, број 8/08), у делу који гласи: „ступа на снагу даном доношења, а“ и одредба члана 39. Пословника о раду Привременог органа општине Рума („Службени лист општина Срема“, број 23/08), у делу који гласи: „ступа на снагу даном доношења, а“, у време важења нису биле у сагласности са Уставом.

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачног акта, односно радње предузете на основу пословника из тачке 1.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднете су иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 37. Пословника о раду Привременог органа општине Рума („Службени лист општине Рума“, број 8/08) и одредбе члана 39. Пословника о раду Привременог органа општине Рума („Службени

лист општина Срема“, број 23/08), којима је прописано ступање на снагу оспорених пословника даном доношења. Подносиоци сматрају да су наведене одредбе Пословника у супротности са одредбама члана 196. ст. 1. и 4. Устава, којима је утврђено објављивање закона и других општих аката. У допуни иницијативе од 27. фебруара 2009. године предложено је да Суд донесе одлуку о обустави извршења свих појединачних аката донетих на основу оспореног Пословника о раду Привременог органа општине Рума.

Доносилац оспорених аката, у одговору од 28. јануара 2009. године, између осталог, наводи: да је Одлуком о образовању Привременог органа општине Рума („Службени гласник РС“, број 29/08) било прописано да је овај орган дужан да донесе Пословник о свом раду, као услов за почетак рада и доношења одлука, те да је у општем интересу грађана и локалне самоуправе било неопходно да тај орган одмах почне да ради и доноси одлуке, па је зато предвиђено да наведени акт одмах ступи на снагу; да се сачекало са објављивањем у „Службеном листу општина Срема“ дошло би до „несагледивих последица и до довођења у питање целог изборног процеса у Руми“; да су у општини Рума била образована два привремена органа; да је након локалних избора одржаних у мају 2008. године, Привремени орган општине Рума који је Влада образовала Одлуком („Службени гласник РС“, број 29/08) „престао да постоји“, али како се Скупштина општине Рума није конституисала ни након ових избора, Влада је Одлуком („Службени гласник РС“, број 77/08) образовала нови Привремени орган општине Рума, па је тек после избора који су одржани у новембру 2008. године у општини Рума дошло до нормализације рада свих органа локалне самоуправе.

У допуни одговора од 13. априла 2010. године наводи се да је Пословник о раду Привременог органа општине Рума престао да важи конституисањем Скупштине општине Рума – 11. децембра 2008. године, избором председника и заменика председника општине Рума и образовањем Општинског већа општине Рума – 23. децембра 2008. године.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорени Пословник о раду Привременог органа општине Рума („Службени лист општина Срема“, број 8/08) донео Привремени орган општине Рума на основу члана 7. Одлуке о распуштању Скупштине општине Рума и образовању Привременог органа општине Рума („Службени гласник РС“, број 29/08), на седници одржаној 31. марта 2008. године. Оспореном одредбом члана 37. Пословника било је прописано да овај пословник ступа на снагу даном доношења, а да ће се објавити у „Службеном листу општина Срема“. Пословник је престао да важи образовањем новог Привременог органа општине Рума („Службени гласник РС“, број 77/08).

Оспореном одредбом члана 39. Пословника о раду Привременог органа општине Рума („Службени лист општина Срема“, број 23/08), који је донео нови Привремени орган општине Рума, на седници одржаној 1. септембра 2008. године, на основу члана 6. Одлуке о образовању Привременог органа општине Рума („Службени гласник РС“, број 77/08), било је прописано да овај пословник ступа на снагу даном доношења, а да ће се објавити у „Службеном

листу општина Срема“. Одредбом члана 40. тог пословника били су наведени разлози за ступање на снагу даном доношења истог Пословника, и то: потребе да Привремени орган што пре почне да обавља неодложне послове из надлежности скупштине општине Рума и извршних органа општине због већ расписаних избора за Скупштину општине Рума заказаних за 9. новембар 2008. године, потребе да се што пре именује општинска изборна комисија јер изборне радње већ теку, потребе да се одмах усвоје акти неопходни за финансирање локалне самоуправе – ребаланс буџета, па би касније ступање на снагу Пословника, као услова за рад Привременог органа изазвало штетне последице по функционисање локалне самоуправе у Руми. Овај пословник о раду Привременог органа општине Рума престао је да важи конституисањем Скупштине општине Рума.

Уставом Републике Србије је утврђено да се закони и сви други општи акти објављују пре ступања на снагу, као и да закони и други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози утврђени приликом њиховог доношења (члан 196. ст 1. и 4). Из наведене уставне одредбе следи да је, уз испуњење Уставом утврђеног услова, могуће да општи акт ступи на снагу пре осмог дана од дана његовог објављивања, али да ни у ком случају није могуће да ступи на снагу пре објављивања, односно самим доношењем.

Полазећи од тога да су одредбе члана 37. оспореног пословника од 12. маја 2008. године и члана 39. оспореног пословника од 4. септембра 2008. године, ступање на снагу Пословника одређивале у односу на дан доношења, а не у односу на дан објављивања, како је то прописано чланом 196. став 4. Устава, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 37. Пословника од 12. маја 2008. године у делу који гласи: „ступа на снагу даном доношења, а“ и одредба члана 39. Пословника од 4. септембра 2008. године у делу који гласи: „ступа на снагу даном доношења, а“, у време важења нису биле у сагласности са Уставом.

По оцени Уставног суда, разлози за ступање на снагу даном доношења наведени у члану 40. оспореног пословника од 4. септембра 2009. године, не могу се уподобити уставноправним разлозима из члана 196. став 4. Устава, с обзиром на то да се нарочито оправдани разлози из Устава везују за објављивање општег акта, а не за доношење, како је то било прописано наведеном одредбом Пословника.

С обзиром на то да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је одлучио без доношења решења о покретању поступка, сагласно члану 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Захтев за обуставу извршења појединачног акта, односно радње предузете на основу оспорених аката, Уставни суд је одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, с обзиром на то да је донео коначну одлуку.

На основу изложеног и одредаба члана 45. тачка 1) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду, Суд је одлучио као у изреци.

Одлука Уставног суда

Број: IУл-210/2008 од 20. маја 2010. године (,Службени гласник РС“, број 52/10)

Одлука о пружању правне помоћи
(,Службени лист града Београда“, број 56/08)
– члан 2. став 1.

Како се Уставом зајемчено право на правну помоћ остварује преко правне помоћи коју пружа адвокатура, као независна и самостална професионална делатност и преко служби правне помоћи, које се оснивају у јединицама локалне самоуправе, а из одредаба закона којима се уређује локална самоуправа произлази да је пружање правне помоћи грађанима посао из законом утврђене надлежности општине, јединица локалне самоуправе, као ни градска општина, не може вршење тих послова поверавати адвокатури и другим институцијама, већ их мора организовати у оквиру делокруга надлежног органа управе, образованог на основу статута.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да одредба члана 2. став 1. Одлуке о пружању правне помоћи, коју је донела Скупштина градске општине Палилула (,Службени лист града Београда“, број 56/08), није у сагласности са Уставом.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 2. став 1. Одлуке о пружању правне помоћи, коју је донела Скупштина градске општине Палилула (,Службени лист града Београда“, број 56/08). У иницијативи се наводи да оспорена одредба Одлуке није у сагласности са одредбом члана 67. став 2. Устава, којом је утврђено да постоје две службе које грађанима омогућавају коришћење правне помоћи, и то: адвокатура и службе правне помоћи. По мишљењу подносиоца иницијативе, оспореном одлуком је грубо прекршено Уставом зајемчено право на коришћење „другог стуба у пружању правне помоћи“, тј. службе правне помоћи, јер у општини Палилула не постоји Служба правне помоћи, „онако како је то предвиђено законима и подзаконским актима“.

Доносилац оспореног акта у свом одговору истиче: да је оспорене одлука донета у складу са наведеном одредбом Устава; да је подносилац иницијативе погрешно протумачио одредбу Устава на коју се позива; да правну помоћ не чине шеф службе правне помоћи, његови службеници, намештај и канцеларије, већ садржај који грађанима треба да омогући да добију правну помоћ и да је доношењем оспорене одлуке грађанима Палилуле омогућена бесплатна правна помоћ, бесплатно заступање у случају лошијег имовног стања и квалитетнија, боље организована и далеко стручнија правна помоћ него до сада.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Оспорену Одлуку о пружању правне помоћи донела је Скупштина градске општине Палилула на седници од 29. децембра 2008. године, на основу одредбе члана 14. Статута градске општине Палилула („Службени лист града Београда“, број 43/08), којом је у тачки 22. одређено да Општина, у складу са Статутом града Београда и овим статутом, преко својих органа обезбеђује пружање правне помоћи грађанима за остваривање њихових права.

Оспореном одредбом члана 2. став 1. Одлуке предвиђено је да градска општина Палилула пружа правну помоћ грађанима у сарадњи са Адвокатском комором Београда, а преко адвоката, чланова коморе.

Раније важећом Одлуком о пружању правне помоћи („Службени лист града Београда“, број 4/2000), коју је донела Скупштина градске општине Палилула на седници од 29. марта 2000. године, питање пружања правне помоћи грађанима на територији ове градске општине било је уређено на другачији начин. Наиме, одредбом члана 3. ове одлуке било је предвиђено да послове пружања правне помоћи обавља Служба правне помоћи образована као унутрашња организациона јединица Одељења за општу управу. Ова одлука је престала да важи 10. децембра 2008. године на основу одредбе члана 68. Одлуке о организацији управе градске општине Палилула („Службени лист града Београда“, број 48/08), којом је, између осталог, предвиђено да даном ступања на снагу ове одлуке престају да важе одредбе чл. 3. и 4. Одлуке о пружању правне помоћи („Службени лист града Београда“, број 4/2000) у делу који се односи на организовање посебне службе правне помоћи. То значи да је наведеног датума престала да постоји посебна Служба правне помоћи образована као унутрашња организациона јединица Одељења за општу управу у оквиру градске општине Палилула.

До 1998. године на снази је био Закон о адвокатури и служби правне помоћи („Службени гласник РС“, бр. 27/77, 1/88 и 75/91 – Одлука Уставног суда), као јединствен акт којим је било уређено пружање правне помоћи грађанима преко адвокатуре, као самосталне професионалне делатности и преко служби правне помоћи које су организовале општине, ради стварања услова за потпуније пружање правне помоћи грађанима на својој територији. Овај закон престао је да важи 26. новембра 1998. године, ступањем на снагу Закона о престанку важења Закона о адвокатури и служби правне помоћи („Службени гласник РС“, број 42/98). Савезна скупштина тадашње

Савезне Републике Југославије је 12. маја 1998. године донела Закон о адвокатури („Службени лист СРЈ“, бр. 24/98, 26/98, 69/2000, 11/02 и 72/02), којим је уређена адвокатура као независна и самостална професионална делатност пружања правне помоћи у остваривању и заштити Уставом утврђених слобода и права и других законом утврђених права и интереса домаћих и страних физичких и правних лица.

Ступањем на снагу Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора, сагласно одредби члана 20. став 5. Закона за спровођење Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист СЦГ“, број 1/03), Закон о адвокатури је наставио да се примењује као општи акт Републике Србије и још увек је на снази. Међутим, након престанка важења Закона о адвокатури и служби правне помоћи, у правном систему Републике Србије не постоји посебан закон којим би била уређена материја пружања правне помоћи грађанима преко служби правне помоћи које се оснивају у јединицама локалне самоуправе, с обзиром на то да Закон о адвокатури који се примењује од 1998. године не уређује ова питања.

Уставом Републике Србије је утврђено: да се свакоме, под условима одређеним законом, јемчи право на правну помоћ, да правну помоћ пружају адвокатура, као самостална и независна служба, и службе правне помоћи које се оснивају у јединицама локалне самоуправе, у складу са законом, као и да се законом одређује када је правна помоћ бесплатна (члан 67); да Република Србија, између осталог, уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана (члан 97. тачка 2)).

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је да општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом образује органе, организације и службе за потребе општине и уређује њихову организацију и рад, као и да организује службу правне помоћи грађанима (члан 20. тач. 28) и 31)), док је Статутом града Београда („Службени лист града Београда“, број 39/08) предвиђено да градска општина, у складу са законом и овим статутом, преко својих органа, обезбеђује пружање правне помоћи грађанима за остваривање њихових права (члан 77. став 1. тачка 22)). Одредба исте садржине као у Статуту града Београда садржана је и у члану 14. тачка 22. Статута градске општине Палилула („Службени лист града Београда“, број 43/08).

Из наведеног следи да је право на правну помоћ Уставом зајемчено право, које се остварује на два начина: преко правне помоћи коју пружа адвокатура као независна и самостална професионална делатност и преко служби правне помоћи које се оснивају у јединицама локалне самоуправе. Из одредаба Закона о локалној самоуправи којима је уређено питање пружања правне помоћи произлази да је пружање правне помоћи грађанима посао из надлежности општине, који се организује у оквиру делокруга надлежног органа општине образованог на основу њеног статута, односно у општинској управи. Стога, по оцени Уставног суда, није сагласно Уставу и Закону да општина послове пружања правне помоћи организује ван органа општинске управе, било у сарадњи или преко других институција – у конкретном случају адвокатуре.

Уставни суд констатује да општина нема законско овлашћење за поверавање послова пружања правне помоћи другим институцијама, те да би у одсуству службе правне помоћи грађанима у општини, адвокатура преузела улогу једног облика правне помоћи, чиме се повређује право на правну помоћ у смислу одредаба члана 67. став 2. Устава.

С обзиром на изложено, Уставни суд је оценио да Скупштина градске општине Палилула није могла својим актом да одреди да се правна помоћ у овој градској општини грађанима пружа преко адвоката, чланова Адвокатске коморе Београда, те да на тај начин изврши поверавање послова пружања правне помоћи, који су јој дати у надлежност Статутом града Београда, а у складу са Законом о локалној самоуправи.

Имајући у виду да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и да прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) донео одлуку без покретања поступка.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 2. став 1. Одлуке, којом је прописано да градска општина Палилула пружа правну помоћ грађанима у сарадњи са Адвокатском комором Београда, а преко адвоката, чланова коморе, није у сагласности са Уставом, па је, на основу одредбе члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, одредба члана 2. став 1. оспорене одлуке наведене у изреци престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: IУл-45/2009 од 18. фебруара 2010. године („Службени гласник РС“, број 55/10)

Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Градској управи за изворне и поверене послове локалне самоуправе града Новог Пазара, број 02-120/08 од 30. децембра 2008. године – члан 6.

Начелник општинске, односно градске управе законом је овлашћен да општим актом ближе уреди називе и описе радних места и услове за обављање послова, с тим да се сва радна места разврставају у одређено звање или занимање, тако да једнако сложене послове могу обављати за послени са истим степеном стручне спреме, те како у оспореном акту није извршено разграничење описа послова по њиховој сложености, оспорене одредбе, у делу у коме су предвиђени алтернативни услови у погледу степена стручне спреме за обављање послова истог радног места, нису у сагласности са законом, а тиме ни са Уставом.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да одредбе члана 6. Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Градској управи за изворне и поверене послове локалне самоуправе града Новог Пазара, број 02-120/08 од 30. децембра 2008. године, у делу у коме су предвиђени алтернативни услови у погледу стручне спреме за обављање послова на радним местима под бр. 1.6, 1.7, 1.12, 1.14, 1.17, 1.20. до 1.23, 2.10, 2.17. до 2.19, 2.23, 2.24, 3.3, 3.4, 3.6, 3.8. до 3.12, 4.2, 4.6, 5.9, 6.5, 6.15, 7.5, 10.4, 10.8, 10.10, 11.8, 11.9, 11.12. до 11.17, 11.21, 11.22, 11.31, 11.32, 11.35. до 11.37, 12.2, 12.4, 12.7, 12.8, 14.1, 14.2. и 16.4. нису у сагласности са Уставом и законом.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 6. Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Градској управи за изворне и поверене послове локалне самоуправе града Новог Пазара, број 02-120/08 од 30. децембра 2008. године, у делу у коме су предвиђени алтернативни услови у погледу стручне спреме за обављање послова на радним местима под бројевима 1.6, 1.7, 1.12, 1.14, 1.17, 1.20. до 1.23, 2.10, 2.17. до 2.19, 2.23, 2.24, 3.3, 3.4, 3.6, 3.8. до 3.12, 4.2, 4.6, 5.9, 6.5, 6.15, 7.5, 10.4, 10.8, 10.10, 11.8, 11.9, 11.12. до 11.17, 11.21, 11.22, 11.31, 11.32, 11.35. до 11.37, 12.2, 12.4, 12.7, 12.8, 14.1, 14.2. и 16.4.

Подносилац иницијативе сматра да су оспорене одредбе Правилника супротне одредбама чл. 26. до 28. Закона о радним односима у државним органима из разлога што је за наведена радна места предвиђена алтернативна стручна спрема. Осим тога, сматра да је Правилник у супротности са програмима спровођења рационализације броја запослених у јединицама локалне самоуправе, док је број систематизованих радних места „прегломазан“, а систематизована радна места „нису покривена са одговарајућим стручном спремом“.

У одговору доносиоца акта наводи се, поред осталог, да су сва звања радника запослених у Градској управи одређена на основу одредаба чл. 26. до 28. Закона о радним односима у државним органима, с тим што су за нека радна места предвиђени алтернативни услови у погледу стручне спреме, сагласно мишљењу Министарства за рад и запошљавање у коме је истакнуто да нема законских сметњи да се за поједине послове актом послодавца утврди алтернативна стручна спрема за њихово обављање. Имајући у виду неповољну кадровску структуру запослених, као и мишљење Министарства, одлучено је да се за одређени број радних места предвиде алтернативни услови за обављање послова у погледу стручне спреме.

У току спроведеног претходног поступка, Уставни суд је утврдио да је оспорени Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији

радних места у Градској управи за изворне и поверене послове локалне самоуправе града Новог Пазара, број 02-120/08 од 30. децембра 2008. године донео начелник Градске управе, с позивом на одредбе члана 59. став 2. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07), члана 78. став 2. Статута града Новог Пазара („Службени лист општине Нови Пазар“, број 14/08) и члана 71. став 1. Одлуке о градским управама („Службени лист града Новог Пазара“, број 18/08). На овај правилник сагласност је дало Градско веће града Новог Пазара, 16. јануара 2009. године. Правилником се ближе уређује начин руковођења градском управом, уређују се унутрашње организационе јединице и њихов делокруг, начин руковођења унутрашњим организационим јединицама, називи и описи радних места у унутрашњим организационим јединицама, услови за обављање послова, радна места на којима се могу примати приправници, радна места за која се врши претходна контрола радне способности, радна места на којима могу радити инвалидна лица и начин планирања и програмирања радних места (члан 1).

Према оспореним одредбама члана 6. Правилника за радна места под бр. 1.6, 1.7, 1.12, 1.14, 1.17, 1.20. до 1.23, 2.10, 2.17. до 2.19, 2.23, 2.24, 3.3, 3.4, 3.6, 3.8. до 3.12, 4.2, 4.6, 5.9, 6.5, 6.15, 7.5, 10.4, 10.8, 10.10, 11.8, 11.9, 11.12. до 11.17, 11.21, 11.22, 11.31, 11.32, 11.35. до 11.37, 12.2, 12.4, 12.7, 12.8, 14.1, 14.2. и 16.4. која се обављају у оквиру унутрашњих организационих јединица, предвиђени су алтернативни услови у погледу стручне спреме за њихово обављање.

Према члану 59. став 2. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07), акт о унутрашњем уређењу и систематизацији општинске управе доноси начелник, уз сагласност општинског већа.

Законом о радним односима у државним органима („Службени гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01, 39/02 и 49/05), чије одредбе, сагласно члану 189. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 75/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07 и 116/08), настављају сходно да се примењују на радне односе у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе до доношења посебног закона, прописано је: да о правима, обавезама и одговорностима утврђеним овим законом запослених и постављених, односно изабраних лица у државном органу одлучује функционер који руководи државним органом, ако овим законом није друкчије утврђено (члан 2. став 1); да се број и структура запослених у државном органу и постављених лица утврђује актом којим се систематизују радна места у органу (у даљем тексту: акт о систематизацији радних места) (члан 5); да запослени у државним органима стичу звања, у складу са овим законом и она изражавају стручна својства запосленог и његову оспособљеност за вршење послова одређеног степена сложености у државном органу, као и да се општи и посебни услови за стицање звања утврђују овим законом, а посебни услови за стицање појединих звања у државним органима утврђују посебним законом и актом Владе, док на одређеним радним местима у државним органима раде запослени са одговарајућом школском спремом за која се не утврђују звања у смислу овог закона (у даљем тексту: занимања)

(члан 26); да запослени у државним органима могу, у оквиру високе школске спреме, стицати звања вишег саветника, саветника, самосталног стручног сарадника, вишег стручног сарадника и стручног сарадника, у оквиру више школске спреме звање виши сарадник и сарадник, а у оквиру средње школске спреме виши референт и референт, под условима који су прописани овим законом (чл. 27. и 28); да се одредбе овог закона садржане у главама II до XIV сходно примењују на органе аутономних покрајина, градова и општина (члан 75).

Полазећи од изложеног, Уставни суд је оценио да је начелник Градске управе Новог Пазара био законом овлашћен да правилником ближе уреди називе и описе радних места и услове за обављање послова у градској управи. Међутим, имајући у виду да у оспореном акту за наведена радна места није извршено разграничење описа послова по њиховој сложености, већ је за исте послове предвиђена алтернативна стручна спрема, Уставни суд је оценио да је оспорена одредба Правилника несагласна са одредбама чл. 26. до 28. Закона о радним односима у државним органима. Ово из разлога што наведене одредбе Закона прописују да се сва радна места у једном органу разврставају у одређено звање или занимање, и то зависно од стручних својстава запосленог и његове оспособљености за вршење послова одређеног степена сложености, из чега следи да се као услов за обављање послова једног радног места актом о унутрашњем уређењу и систематизацији може предвидети само једна врста стручне спреме, јер само запослени који поседују исту врсту стручне спреме имају иста стручна својства и једнако су оспособљени за обављање послова одређеног степена сложености. С обзиром на оцену Уставног суда о несагласности оспорене одредбе са законом, Суд је утврдио да је ова одредба самим тим несагласна и са одредбом члана 195. став 2. Устава Републике Србије, имајући у виду принцип хијерархије домаћих општих правних аката, односно обавезне сагласности свих општих аката са законом.

Како је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), одлучио као у изреци, без доношења решења о покретању поступка.

У погледу навода подносиоца иницијативе да је оспорени правилник у супротности са програмима спровођења рационализације броја запослених у јединицама локалне самоуправе, да је број систематизованих радних места „гломазан“, као и да „систематизована радна места нису покривена одговарајућом стручном спремом“, Уставни суд указује да, полазећи од одредбе члана 167. Устава, није надлежан да цени изнете наводе јер се односе на питања која су ствар процене доносиоца акта.

На основу одредаба члана 45. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду, Суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Градској управи за изворне

и поверене послове локалне самоуправе града Новог Пазара, број 02-120/08 од 30. децембра 2008. године, наведене у изреци, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: ГУл-139/2009 од 13. маја 2010. године (,Службени гласник РС“, број 53/10)

Одлука о измени и допуни Одлуке о утврђивању коефицијената за обрачун и исплату плата изабраних, именованих и постављених лица („Службени лист општине Блаце“, број 4/09)

Не постоји законски основ да се општим актом јединице локалне самоуправе предвиди могућност увећања или умањења утврђеног коефицијента за обрачун и исплату плате изабраног, именованог, постављеног или запосленог лица у органима јединице локалне самоуправе додатно по основу сложености и одговорности послова или на основу месечне оцене рада, односно да се обрачун за исплату плате врши на начин који одступа од елемената садржаних у решењу о одређивању плате, а без претходне измене, односно доношења новог решења, на који начин се лицу ускраћује и право на коришћење правног средства прописаног законом.

Несагласност оспорене одлуке са законом има за последицу и њену несагласност са Уставом, у смислу члана 195. став 2. Устава.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да Одлука о измени и допуни Одлуке о утврђивању коефицијената за обрачун и исплату плата изабраних, именованих и постављених лица („Службени лист општине Блаце“, број 4/09) није у сагласности са Уставом и законом.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и законитости одредаба члана 1. ст. 3. и 4. Одлуке наведене у изреци. Иницијатор сматра да су оспорене одредбе Одлуке у супротности са одредбама члана 36. и члана 198. ст. 1. и 2. Устава Републике Србије, одредбама Закона о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 34/01, 62/06, 63/06 и 116/08), Закона о радним односима у државним органима („Службени гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01, 39/02, 49/05 и 79/05), Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05 и 54/09) и Закона

о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07). Према наводима иницијатора, оспорену одлуку је донела Комисија за административна питања Скупштине општине Блаце као стално радно тело, а одредбом члана 1. став 3. ове одлуке измењен је члан 7. основног текста Одлуке, тако што је предвиђено да је „утврђен нето износ (плате) максимализиран и то под претпоставком позитивне оцене рада (тј. бонификован 25%) органа Председника општине (за начелника Општинске управе и Општинског јавног правобраниоца)“, као и да је ставом 4. истог члана ове одлуке предвиђено да се „кофицијенат утврђен за именована и постављена лица увећава у зависности од сложености и одговорности послова и то – начелнику Општинске управе 25%, а све на основу процене органа као у претходном ставу“. По мишљењу иницијатора, на овај начин је дато овлашћење председнику општине да сваког месеца паушално процењује рад начелника општинске управе те да тиме мења, односно умањује утврђени коефицијент, без достављања решења као појединачног акта и без могућности права на жалбу. Иницијатор сматра да су стога оспорене одредбе Одлуке у супротности са наведеним законима. Посебно наводи и несагласност оспорених одредаба са одредбама Закона о раду, који се примењује на права и обавезе из радног односа запослених у органима локалне самоуправе која нису уређена посебним законом и са одредбама Закона о радним односима у државним органима, којима је прописано да се запосленом у писаном облику доставља решење о остваривању права, обавеза и одговорности са образложењем и поуком о правном леку (члан 193. Закона о раду), као и да против сваког решења или другог акта којим је одлучено о његовим правима и обавезама запослени или постављено лице има право да поднесе приговор (члан 71. Закона о радним односима у државним органима). Стога, подносилац иницијативе сматра да се ускраћивањем права на жалбу повређује и право на једнаку заштиту права и на правно средство зајемчено одредбама члана 36. ст. 1. и 2. Устава, као и да су оспорене одредбе супротне уставном начелу законитости управе из члана 198. Устава.

Уставни суд је у спроведеном поступку поводом поднете иницијативе, а имајући у виду да, сагласно одредби члана 54. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) у поступку оцењивања уставности и законитости није ограничен захтевом иницијатора, оценио да се основано поставља питање сагласности оспорене одлуке у целини са Уставом и законом, те је, сагласно одредби члана 93. став 1. Закона о Уставном суду, донео Решење о покретању поступка за оцену уставности и законитости наведене Одлуке.

На основу одредаба чл. 33. и 34. Закона о Уставном суду, Суд је доставио 8. јуна 2010. године наведено Решење доносиоцу акта, ради давања одговора Суду. Будући да доносилац акта тражени одговор није доставио у остављеном року, а ни накнадно, Уставни суд је, на основу одредбе члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, наставио поступак у овој правној ствари.

У спроведеном поступку пред Уставним судом утврђено је следеће:

Оспорену Одлуку о измени и допуни Одлуке о утврђивању коефицијената за обрачун и исплату плата изабраних, именованих и постављених

лица („Службени лист општине Блаце“, број 4/09) донела је Комисија за административна питања Скупштине општине Блаце, на основу члана 9. Закона о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, број 34/01), члана 2. Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима („Службени гласник РС“, број 37/08) и члана 42. Пословника Скупштине општине Блаце („Службени лист општине Блаце“, број 4/08). Чланом 1. Одлуке измењен је члан 7. основне Одлуке о утврђивању коефицијената за обрачун и исплату плата изабраних, именованих и постављених лица, донете 18. септембра 2008. године, којом су били утврђени елементи за обрачун и исплату плата начелника општинске управе, секретара скупштине општине и општинског јавног правобраниоца (коефицијент, основица и увећање коефицијента). Према основном тексту Одлуке (члан 7. став 1), коефицијент за обрачун и исплату плате начелника општинске управе износио је 18,78, секретара скупштине општине 18,39, а општинског јавног правобраниоца 16,90, док је за сва наведена лица основица за обрачун и исплату плате била одређена у нето износу од 1.885,53 (динара). Ставом 2. члана 7. исте одлуке било је предвиђено да се утврђени коефицијент увећава у зависности од сложености и одговорности послова и то: начелнику општинске управе за 25%, секретару скупштине општине за 20%, а општинском јавном правобраниоцу за 16%. Изменама и допунама наведене Одлуке, које су садржане у одредбама члана 1. оспореног општег акта, за начелника општинске управе, секретара скупштине општине и општинског јавног правобраниоца коефицијенти и основица за обрачун и исплату плата су утврђени у истој висини, односно износу како је то предвиђала до тада важећа Одлука (члан 1. став 2. оспорене одлуке), али је, поред тога, ставом 3. члана 1. извршена допуна тако што је предвиђено да је „овако утврђен нето износ максимизиран и под претпоставком је позитивне оцене рада (бонификован 25%) органа: Председника Општине (за начелника Општинске управе и Општинског јавног правобраниоца) и Председника Скупштине општине (за секретара под условом да су на сталном раду) за месец за који се исплаћује“. Такође, став 4. члана 1. оспорене одлуке предвиђа да се коефицијент утврђен за именована и постављена лица увећава у зависности од сложености и одговорности послова и то начелнику општинске управе до 25%, секретару скупштине општине до 20% и општинском јавном правобраниоцу до 16%, „а све на основу процене органа као у претходном ставу“. Члан 2. оспорене одлуке садржи одредбу о њеном ступању на снагу.

Одредбама Устава Републике Србије у односу на које иницијатор оспорава наведене одредбе Одлуке прописано је: да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, као и да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36. ст. 1. и 2); да појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних

покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити засновани на закону, а да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита (члан 198. ст. 1. и 2).

Уставни суд налази да су за оцену уставности оспорених одредаба Одлуке од значаја и одредбе Устава којима се јемчи право на рад у складу са законом (члан 60. став 1), као и одредбе којима се утврђује да је правни поредак Републике Србије јединствен и да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. ст. 1. и 3) и да одлуке и сви други општи акти јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом (члан 195. став 2).

За оцену законитости оспорене одлуке од значаја су, пре свега, одредбе Закона о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, број 34/01) којима је уређен начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања изабраних, постављених и запослених лица у органима и организацијама територијалне аутономије и локалне самоуправе. Овим законом прописано је: да се плате изабраних, именованих и постављених лица и запослених из члана 1. овог закона утврђују на основу основице за обрачун плата, коефицијента који се множи основицом, додатка на плату и обавеза које запослени из плате, у складу са законом, плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање (члан 2); да основицу за обрачун плата утврђује Влада (члан 3); да коефицијент изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему, а садржи и додаток на име накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора (члан 4); да се коефицијенти за обрачун и исплату плата изабраних и постављених лица у органима територијалне аутономије и локалне самоуправе утврђују највише до коефицијената утврђених овим законом и то за изабрана лица у општинама са преко 60.000 становника – највише до коефицијента за обрачун и исплату плате народног посланика на сталном раду у Народној скупштини, а за изабрана лица у осталим општинама највише до 90% коефицијента за обрачун и исплату плате народног посланика на сталном раду у Народној скупштини (члан 9. став 1. тач. 3) и 4)), док се коефицијенти за постављена лица у општинама са преко 60.000 становника утврђују највише до коефицијента за обрачун и исплату плата начелника округа, а у осталим општинама највише до 90% коефицијента за обрачун и исплату плате начелника округа (члан 9. став 2. тач. 3) и 4)); да је коефицијент за обрачун и исплату плате народног посланика на сталном раду у Народној скупштини 8,60 (члан 7. став 1. алинеја 9).

Према одредби члана 40. став 3. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, број 79/05) начелник управног округа (назив за ранијег начелника округа) има статус државног службеника на положају, те је стога коефицијент за обрачун и исплату његове плате прописан законом којим се уређују плате државних службеника. Законом о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“, бр 62/06, 63/06 – исправка и 115/06 – исправка) као највиши коефицијент за обрачун и исплату плата

државних службеника прописан је коефицијент 9,00 – за положаје разврстане у I групу (члан 13. став 3).

Законом о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05), чије се одредбе супсидијарно примењују на изабрана, именована, постављена и запослена лица у органима локалне самоуправе, у погледу уређивања оних питања која нису уређена посебним законом, утврђено је право сваког запосленог да му се у писаном облику достави решење о остваривању права, обавеза и одговорности са образложењем и поуком о правном леку, осим у случају из члана 170. овог закона (члан 193), док је Законом о радним односима у државним органима („Службени гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01, 39/02, 49/05 и 79/05), чије се одредбе и даље примењују на радне односе у органима локалне самоуправе, прописано је да запослени, односно постављено лице има право да поднесе приговор против сваког решења или другог акта којим је одлучено о његовим правима и обавезама (члан 71. став 2).

Уставни суд констатује да су одредбе члана 1. оспорене одлуке језички непрецизне и недовољно јасне, али на основу њиховог тумачења налази да је наведеним одредбама прво одређен коефицијент за обрачун и исплату плата начелнику општинске управе, секретару скупштине општине и општинском јавном правобраниоцу у висини утврђеној за сваки од ових послова, али да овако утврђени коефицијент није фиксан и не подразумева да ће се на основу њега наведеним лицима обрачунавати и исплаћивати месечна плата до евентуалне измене Одлуке. Наиме, обрачун и исплата плате за сваки месец у складу са утврђеним коефицијентом су условљени позитивном оценом органа одређеног Одлуком, која, уколико за одређени месец изостане, има за последицу умањење утврђеног коефицијента до 25% за обрачун и исплату плате за тај месец. Поред тога, одредбама члана 1. ове одлуке предвиђено је и увећање претходно утврђених коефицијената за прописани проценат и то по основу сложености и одговорности за обављање послова, при чему и ово увећање зависи од „процене“ наведених органа.

Полазећи од изнетог, Уставни суд је утврдио да доносилац оспореног акта није имао законско овлашћење да за начелника општинске управе утврди коефицијент за обрачун и исплату плате – 18,78, за секретара скупштине општине – 18,39, а за општинског јавног правобраниоца – 16,90, будући да је одредбама члана 9. став 1. тач. 3) и 4) и став 2. тач. 3) и 4) Закона о платама у државним органима и јавним службама прописана горња граница до које се могу утврђивати коефицијенти за обрачун и исплату плата изабраних и постављених лица у органима локалне самоуправе, а утврђени коефицијенти су изнад прописане горње границе. Будући да је одредбама члана 2. Закона о платама у државним органима и јавним службама прописан начин утврђивања плате, а да је одредбама члана 4. истог закона прописано шта све представља додатак на плату, Суд налази да не постоји законски основ да се плата изабраног, именованог, постављеног или запосленог лица у органима јединице локалне самоуправе увећава или умањује на основу оцене рада. Такође, имајући у виду да према одредби члана 4. Закона о платама у државним органима и јавним службама коефицијент, између осталог, управо изражава сложеност послова и одговорност,

Уставни суд сматра да се општим актом јединице локалне самоуправе не може предвидети увећање утврђеног коефицијента за обрачун и исплату плате по основу сложености и одговорности послова. Полазећи од одредаба члана 193. Закона о раду, Суд налази да није могуће извршити обрачун и исплату плате на начин који одступа од обрачуна и исплате на основу елемената садржаних у решењу о одређивању плате, а без претходне измене овог решења, односно доношења новог решења, те да се оспореним актом на овај начин лицу ускраћује право на коришћење правног средства прописаног одредбом члана 71. став 2. Закона о радним односима у државним органима.

Будући да је одредбом члана 195. став 2. Устава утврђено да статуту, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом, то несагласност оспорене одлуке са законом има за последицу и њену несагласност са Уставом.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, Одлука наведена у изреци престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: IУл-305/2009 од 22. јула 2010. године (,Службени гласник РС“, број 73/10)

**Правилник о организацији и систематизацији радних места
у Општинској управи општине Оџаци,
број 110-1/2009-IV од 3. марта 2009. године – тачка 8. табеларног дела**

Оспореном одредбом нису алтернативно одређена два степена школске спреме, већ је прописана само висока школска спрема, као услов за обављање послова радног места „извршилац на пословима заштите животне средине“, што је сагласно законском овлашћењу из Закона о радним односима у државним органима, који се до доношења посебног закона, примењује на запослене у органима јединица локалне самоуправе, а према којем се број и структура запослених у државном органу и постављених лица утврђују актом којим се систематизују радна места у органу.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање незаконитости одредбе тачке 8. табеларног дела Правилника о организацији и систематизацији радних места у Општинској управи општине Оџаци, број 110-1/2009-IV од 3. марта 2009. године.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену законитости тачке 8. табеларног дела Правилника о организацији и систематизацији радних места у Општинској управи општине Оџаци, број 110-1/2009-IV од 3. марта 2009. године. Подносиатеља иницијативе наводи да су оспореном тачком 8. табеларног дела Правилника утврђени услови за обављање послова заштите животне средине, и то – висока школска спрема: висока техничка школа за струковне студије, смер заштите животне средине, 1 година радног искуства, VII степен. Сматра да висока школска спрема одговара VII степену стручности, „по старим прописима, а по садашњим прописима одговара звању мастер, док висока техничка школа за струковне студије одговара некадашњем VI степену стручности, дакле вишим школама“. Подносиатеља иницијативе истиче да „ни по одредбама Закона о државним службеницима, ни по одредбама Закона о раду не постоји могућност алтернативног прописивања стручне спреме“, када се имају у виду одредбе члана 33. Закона о раду, који прописује шта садржи уговор о раду, те члан 24. истог Закона, „а иста та могућност није предвиђена ни Законом о државним службеницима“.

У одговору доносиоца оспореног правилника се наводи да се Закон о државним службеницима, на који се позива подносиатеља иницијативе, не примењује на запослене у органима локалне самоуправе, а ни члан 33. Закона о раду, јер се у органима локалне самоуправе са лицем које се прима у радни однос не закључује уговор о раду, већ старешина органа доноси решење о пријему у радни однос. Када је у питању одредба члана 24. Закона о раду, доносилац акта сматра да подносиатеља иницијативе неосновано закључује да се ради о алтернативном прописивању стручне спреме. Напротив, Правилником о организацији и систематизацији радних места у Општинској управи општине Оџаци, као посебан услов за рад на пословима заштите животне средине, у погледу стручне спреме, прописана је искључиво одређена врста стручне спреме, односно кандидат који се прима мора да има завршену високу техничку школу за струковне студије, смер заштите животне средине, што значи да стручна спрема није алтернативно прописана, већ се тражи искључиво одређена врста стручне спреме. Доносилац оспореног правилника посебно истиче „недореченост и међусобну колизију одређених прописа који стварају конфузију и немогућност њихове примене у пракси између Закона о високом образовању и Закона о радним односима у државним органима“. Образлаже се да Закон о високом образовању на потпуно нов начин уређује делатност високог образовања у погледу врсте и нивоа студија и стручних, академских и научних назива, па би требало да се и у општем акту о систематизацији ускладе услови за обављање послова радних места са тим законом. Међутим, Закон о радним односима у државним органима, који се још увек примењује на запослене у локалној самоуправи, у одредбама чл. 26. до 32. прописује да се звања стичу у оквиру високе, више и средње стручне спреме. Такође, Законом о високом образовању

и другим подзаконским актима није извршено изједначавање стручних, академских и научних назива који су стечени у складу са прописима који су важили до ступања на снагу Закона о високом образовању, па није било могућности да се њихово изједначавање изврши у акту о систематизацији. Наводи се да је, стога, доносилац оспореног акта при одређивању услова у погледу стручне спреме за обављање послова наведеног радног места, имао у виду високо образовање, „а висока техничка школа за струковне студије по новој законској терминологији је високо образовање, односно лице са завршеним струковним студијама стекло је високо образовање“.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је оспорени Правилник о организацији и систематизацији радних места у Општинској управи општине Оџаци донео начелник Општинске управе општине Оџаци, 3. марта 2009. године, на основу члана 59. став 2. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07). Општинско веће општине Оџаци је на Правилник дало сагласност Закључком број 06-17/09-III од 3. марта 2009. године.

Оспореном одредбом тачке 8. табеларног дела Правилника утврђено је радно место извршилац на пословима заштите животне средине и услови за њихово обављање: „висока школска спрема: висока техничка школа за струковне студије, смер заштите животне средине, 1 година радног искуства, VII степен“.

Према члану 189. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07 и 67/07), одредбе Закона о радним односима у државним органима настављају да се сходно примењују на радне односе у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе до доношења посебног закона.

Уставни суд је утврдио да одредбе члана 24. Закона о раду („Службени гласник РС“, број 24/05) у односу на које се тражи оцена, нису од значаја за оцену законитости оспорене одредбе Правилника, јер се према члану 2. став 2. Закона о раду, одредбе овог закона примењују и на запослене у државним органима, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе и јавним службама, али само ако законом није другачије одређено. У конкретном случају нема основа за примену одредаба Закона о раду, јер су питања која се уређују оспореним општим актом у целини уређена Законом о радним односима у државним органима („Службени гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01 и 39/02), као посебним законом. Такође се ни Закон о државним службеницима не примењује на радне односе у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе, а сагласно одредби члана 189. тог закона, па су, стога, за оцену законитости оспорених одредаба Правилника, од значаја одредбе Закона о радним односима у државним органима и Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/05, 100/07 и 97/08).

Одредбом члана 5. Закона о радним односима у државним органима прописано је да се број и структура запослених у државном органу и постављених лица утврђују актом којим се систематизују радна места у органу,

док су одредбама чл. 27. и 28. Закона прописана звања која се стичу у оквиру високе, односно више школске спреме.

Законом о високом образовању прописано је: да се делатност високог образовања остварује кроз академске и струковне студије на основу одобрених, односно акредитованих студијских програма за стицање високог образовања, да се на струковним студијама изводи студијски програм, који оспособљава студенте за примену знања и вештина потребних за укључивање у радни процес, да су студије првог степена: 1) основне академске студије и 2) основне струковне студије, а студије другог степена су: 1) дипломске академске студије – master, 2) специјалистичке струковне студије и 3) специјалистичке академске студије (члан 25. ст. 1, 3. и 4); да делатност високог образовања обављају следеће високошколске установе: 1) универзитет, 2) факултет, односно уметничка академија, у саставу универзитета, 3) академија струковних студија, висока школа или висока школа струковних студија (члан 32. став 1); да је висока школа струковних студија самостална високошколска установа која остварује основне и специјалистичке струковне студије из једне или више области из члана 27. овог закона (члан 37). Одредбом члана 130. став 1. одређено је да даном ступања на снагу овог закона престаје да важи Закон о вишој школи („Службени гласник РС“, бр. 50/92, 39/93, 53/93, 67/93, 48/94 и 24/96).

Из оспорене одредбе тачке 8. табеларног дела Правилника, а посебно из начина на који је правнотехнички оспорена одредба формулисана – „висока школска спрема: висока техничка школа за струковне студије – смер заштите животне средине“, произлази да је као услов за обављање послова овог радног места утврђена висока школска спрема и то конкретно, висока техничка школа за струковне студије. Полазећи од тога да је одредбом члана 32. став 1. тачка 3) Закона о високом образовању прописано да висока школа струковних студија обавља делатност високог образовања, те да се, сагласно одредби члана 25. тог закона, високо образовање остварује и кроз струковне студије, Уставни суд је оценио да оспореном одредбом Правилника нису алтернативно одређена два степена школске спреме, као што сматра подносилац иницијативе. Схватање да завршена висока школа струковних студија одговара завршеној вишој школи према раније важећем образовном систему, односно VI степену стручне спреме, није основано према Закону о високом образовању, јер овако изједначавање Закон није прописао. Напротив, као што је речено, према одредбама члана 25. Закона о високом образовању, и студије првог степена, у које спадају основне академске студије и основне струковне студије и студије другог степена, у које спадају дипломске академске студије – master, специјалистичке струковне студије и специјалистичке академске студије, представљају два степена образовања у оквиру система високог образовања, који је уређен Законом о високом образовању. Стога је Уставни суд оценио да је доносилац оспореног правилника одредбама тачке 8. табеларног дела Правилника прописао само високу школску спрему, као услов за обављање послова радног места „извршилац на пословима заштите животне средине“, чиме је поступио

сагласно законским овлашћењима из члана 5. Закона о радним односима у државним органима, према коме се број и структура запослених у државном органу и постављених лица утврђују актом којим се систематизују радна места у органу.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је нашао да нема основа за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости оспорене одредбе Правилника, те сагласно члану 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник Републике Србије“, број 109/07), није прихватио иницијативу.

На основу изложеног и одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУо-315/2009 од 3. јуна 2010. године

5.2. Грађевинско земљиште

Одлука о измени Одлуке о одређивању јавног грађевинског земљишта на територији катастарске општине Стари град („Службени лист града Београда“, број 24/06)

Промена статуса грађевинског земљишта, у смислу одредаба Закона о планирању и изградњи из 2003. године, била је могућа доношењем урбанистичког плана, на основу одредаба тог закона, којим би био одређен другачији обухват јавног грађевинског земљишта. Према истом Закону, урбанистички пројекат, као појединачни спроведбени акт, није могао бити правни основ ни за одређивање јавног грађевинског земљишта, нити за промену његовог статуса из јавног грађевинског земљишта у остало грађевинско земљиште у државној својини.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да Одлука о измени Одлуке о одређивању јавног грађевинског земљишта на територији катастарске општине Стари град („Службени лист града Београда“, број 24/06), у делу који се односи на катастарске парцеле бр. 710 и 713, није у сагласности са законом.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за утврђивање незаконитости Одлуке наведене у изреци. У иницијативи се наводи: да су Одлуком о одређивању јавног грађевинског земљишта на територији катастарске општине Стари град („Службени лист града Београда“, број 2/05), катастарске парцеле бр. 710 и 713 одређене за јавно грађевинско земљиште, као део изграђеног грађевинског земљишта за катастарску општину Стари град; да је за подручје које обухвата наведене катастарске парцеле донет Детаљни урбанистички план подручја Кнез Михајлове улице („Службени лист града Београда“, бр. 2/80, 16/87 и 25/91); да је за наведени план, Одлуком о одређивању урбанистичких планова који у целини или у деловима нису у супротности са Законом о планирању и изградњи („Службени лист града Београда“, бр. 30/03 и 23/04), одређено да у целини није у супротности са Законом о планирању и изградњи; да је наведеним планом прописано да се, у погледу хоризонталне регулације, чува траса улице Рајићеве и Цара Уроша, из чега произлази да је подручје обухваћено катастарским парцелама 710 и 713 предвиђено за саобраћајнице, односно да се улице Цара Уроша и Рајићева задржавају у тој намени, те да то земљиште представља државну својину Републике Србије чији је корисник град Београд. С обзиром на то да је, сагласно одредбама Закона о планирању и изградњи, Одлуком о одређивању јавног грађевинског земљишта на територији катастарске општине Стари град већ одређено да су катастарске парцеле бр. 710 и 713 КО Стари град јавно грађевинско земљиште, као и то да се Детаљни урбанистички план подручја Кнез Михајлове улице после доношења те Одлуке није променио, односно да и даље важи и да је на снази, иницијатор сматра да је оспорене одлука којом се катастарске парцеле бр. 710 и 713 бришу, односно проглашавају за остало грађевинско земљиште у државној својини, несагласна са Детаљним урбанистичким планом подручја Кнез Михајлове улице и да није у сагласности Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06).

У одговору доносиоца акта наводи се да је оспореном одлуком промењена намена катастарских парцела бр. 710 и 713, тако што су из статуса јавног грађевинског земљишта прешле у статус осталог грађевинског земљишта у државној својини, да је, с циљем спровођења измена и допуна Детаљног урбанистичког плана била неопходна израда урбанистичког пројекта за потребе парцелације или препарцелације, те да је оспорене одлука донета након усвајања урбанистичког пројекта како би се могле спровести измене и допуне Плана. Указује се да се, према члану 65. Закона, на једној катастарској парцели може образовати већи број катастарских парцела, на начин и под условима утврђеним у урбанистичком пројекту. У допуни одговора доносиоца акта прецизирано је да се ради о измени и допуни Детаљног урбанистичког плана подручја Кнез Михајлове улице од 1991. године и да

овај План представља важећи документ којим су дефинисане саобраћајне површине које одређују површине Блока 20, између улица Узун Миркове, Тадеуша Кошћушка, Кнез Михајлове и 7. Јула, односно регулација ових улица је граница јавног и осталог грађевинског земљишта. Наводи се да се предметне катастарске парцеле бр. 710 и 713 КО Стари град налазе у границама Блока 20, а да је изменама и допунама Детаљног урбанистичког плана Кнез Михајлове улице – Блок 20 из 1991. године, укинута етапност саобраћајног решења из Рајићеве улице и уведено коначно решење рампом за путничка возила – улаз–излаз из улице 7. јула и транспорт лифтом за теретна возила из исте улице.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио: да је оспорене одлука донета на седници Скупштине града Београда одржаној 29. новембра 2006. године, са позивом на одредбе члана 70. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 47/03) и члана 47. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 34/06); да је оспореном одлуком измењена Одлука о одређивању јавног грађевинског земљишта на територији општине Стари град из 2005. године, која је донета на основу Детаљног урбанистичког плана Кнез Михаилове улице („Службени лист града Београда, бр. 2/80, 16/87 и 25/91); да су катастарске парцеле бр. 710 и 713 брисане из статуса јавног грађевинског земљишта, на који начин им је оспореном одлуком одређен статус осталог грађевинског земљишта у државној својини; да Детаљни урбанистички план Кнез Михајлове улице после 1991. године није мењан ни допуњаван, те да је доносилац акта на основу урбанистичког пројекта извршио промену статуса јавног грађевинског земљишта.

Уставни суд је такође утврдио да је оспорене одлука донета на основу одредаба Закона о планирању и изградњи који је у току поступка пред Уставним судом престао да важи, ступањем на снагу новог Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 72/09). Како је иницијатива поднета у време важења ранијег Закона, то је оцена законитости оспорене одлуке у материјалноправном смислу извршена у односу на одредбе раније важећег Закона о планирању и изградњи.

Законом о планирању и изградњи из 2003. године, који је био на снази у време доношења оспорене одлуке, била је извршена подела грађевинског земљишта на јавно и остало грађевинско земљиште (члан 68). Као јавно грађевинско земљиште Законом је било одређено оно земљиште на којем су, до дана ступања на снагу овог закона, изграђени јавни објекти од општег интереса и јавне површине и које је у државној својини (члан 69. став 1), односно било је прописано да јавно грађевинско земљиште у смислу тог закона јесте и земљиште које је планом донетим у складу са тим законом, намењено за изградњу јавних објеката од општег интереса и за јавне површине и које је у државној својини (члан 69. став 2). Одредбама члана 70. наведеног закона било је прописано: да се јавно грађевинско земљиште одређује општим актом општине, у складу са законом и урбанистичким планом (став 1), да акт о одређивању јавног грађевинског земљишта нарочито садржи опис

граница земљишта које се одређује за јавно грађевинско, назив катастарске општине и списак бројева катастарских парцела (став 2), да је општина обавезна да, пре одређивања јавног грађевинског земљишта из члана 69. став 1. овог закона, донесе акт о изузимању земљишта из поседа корисника тог земљишта, а да се накнада исплаћује по одредбама закона којим се уређује експропријација (став 3), те да општина одређује грађевинско земљиште из члана 69. став 1. овог закона за јавно грађевинско земљиште у року од две године од ступања на снагу овог закона (став 4). Одредбом члана 70. став 7. Закона било је прописано да се јавно грађевинско земљиште не може отуђити из државне својине. Рок у коме је општина могла да одреди грађевинско земљиште из члана 69. став 1. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 47/03) за јавно грађевинско земљиште, продужен је одредбом члана 47. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 34/06), који је ступио на снагу 24. априла 2006. године, на годину дана од дана ступања на снагу овог закона, односно до 24. априла 2007. године. У смислу одредаба члана 61. раније важећег Закона, урбанистички пројекат је представљао појединачни спроведбени акт који се израђује у складу са урбанистичким планом.

На основу наведених одредаба раније важећег Закона о планирању и изградњи, као и према допуни одговора доносиоца акта о намени оспорених катастарских парцела утврђеној Детаљним урбанистичким планом, а крећући се у границама захтева из иницијативе, Уставни суд је оценио да оспорене одлука у делу који се односи на катастарске парцеле бр. 710 и 713, није у сагласности са Законом. Ово из разлога што се, у конкретном случају, ради о катастарским парцелама које су обухваћене урбанистичким планом, као општим актом, који је на снази и на основу кога су предметне катастарске парцеле већ одређене за јавно грађевинско земљиште, будући да су Детаљним урбанистичким планом Кнез Михајлове улице дефинисане у намени јавног садржаја. Стога су наведене катастарске парцеле основном Одлуком и одређене за јавно грађевинско земљиште. Раније важећи Закон није садржао одредбе које би омогућавале супротно поступање доносиоца акта, на начин како је то учињено оспореном одлуком, односно промену статуса грађевинског земљишта из јавног у остало грађевинско земљиште у државној својини, на шта је упућивала одредба члана 70. став 7. Закона. Наиме, по оцени Суда, промена статуса грађевинског земљишта је, у смислу одредаба раније важећег Закона, била могућа применом одредбе члана 69. став 2. Закона, доношењем урбанистичког плана, на основу одредаба тог закона, којим планом би се могао одредити другачији обухват јавног грађевинског земљишта. У том смислу, а сагласно одредбама чл. 69. и 70. раније важећег Закона, урбанистички пројекат као појединачни спроведбени акт није могао бити правни основ ни за одређивање јавног грађевинског земљишта, а поготово не за промену његовог статуса у супротном смислу, односно из јавног грађевинског земљишта у остало грађевинско земљиште у државној својини, како је то учињено оспореном одлуком у делу који се односи на наведене катастарске парцеле.

С обзиром на то да је у току поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), одлучио без доношења решења о покретању поступка.

Сагласно изложеном, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 4) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе Одлуке наведене у изреци престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: IУл-216/2008 од 20. маја 2010. године (,Службени гласник РС“, број 52/10)

Одлука о грађевинском земљишту на територији општине Медвеђа
(,Службени гласник општине Лесковац“, број 2/05)
– чл. 75, 77. до 80, члан 81. ст. 1. до 3, чл. 82. до 85, члан 87,
члан 89. и члан 92. ст. 1. до 3.

Прописивањем нових критеријума за одређивање накнаде за коришћење грађевинског земљишта ван оних који су утврђени Законом о планирању и изградњи из 2003. године, затим олакшица и могућности ослобађања плаћања ове накнаде, као и увођењем обавезе плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта за постављање привремених објеката на јавним површинама, односно површинама јавне намене, јединица локалне самоуправе је прекорачила своја законска овлашћења.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да Одлука о грађевинском земљишту на територији општине Медвеђа („Службени гласник општине Лесковац“, број 2/05) у делу који се односи на накнаде за коришћење грађевинског земљишта и то – одредбе члана 77. у делу који гласи: „намене“, члана 78. у делу који гласи: „стамбене и пословне објекте из члана 22. ове одлуке, привремене објекте“, члана 80. у делу који гласи: „за становање“, члана 81. став 1. у делу који гласи: „стамбене“, члана 81. ст. 2. и 3, чл. 82. до 85, члана 87, члана 89. и члана 92. став 1. у делу који гласи: „на стамбеном односно пословном“, члана 92. став 2. у деловима који гласе: „стамбеног односно пословног“ и члана 92. став 3. у делу који гласи: „стамбених и пословних“, нису у сагласности са законом.

2. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба чл. 75. и 79. Одлуке из тачке 1.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости више одлука (девет), од којих је предмет овог поступка Одлука о грађевинском земљишту на територији општине Медвеђа чија је уставност и законитост оспорена под редним бројем 5. иницијативе. У иницијативи су образложени разлози оспоравања законитости свих одлука тако што је наведено: да се из текстова оспорених одлука не може на поуздан начин утврдити за које се грађевинско земљиште одређују накнаде, односно где се земљиште налази и које је површине, да ли је реч о јавном изграђеном или неизграђеном земљишту, или о осталом грађевинском земљишту, а уколико се ради о осталом грађевинском земљишту, на који начин је то земљиште опремљено објектима инфраструктуре; да су одлуке нејасне и неразумљиве, па постоји оправдана сумња да је ова накнада прописана за електроенергетске објекте који се налазе ван граница грађевинског земљишта; да на електродистрибутивним подручјима претежни део земљишта на коме се налазе подземни и надземни електропроводови високо и ниско напонске мреже припада категорији осталог грађевинског земљишта на коме су ови објекти инфраструктуре једини објекти и изграђени су средствима иницијатора; да јединице локалне самоуправе утврђују различиту висину накнаде за исте објекте које користи иницијатор, а за то не наводе одговарајуће критеријуме и мерила, као и да јавна предузећа у појединим општинама чији је оснивач локална самоуправа не плаћају накнаду за коришћење грађевинског земљишта иако општине немају законско овлашћење да прописују олакшице и ослобађање од обавезе плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта у државној својини. Овакво прописивање, по мишљењу иницијатора, није у складу са одредбама чл. 67, 68, 70, 75, 77, 78. и 79. Закона о планирању и изградњи, а одредбе које се односе на критеријуме и мерила за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта супротне су одредбама чл. 84. и 87. Устава Републике Србије. Поступајући по захтеву Суда за уређење иницијативе, поред наведеног, иницијатор истиче да су одредбе чл. 75, 77, 79. и 82. Одлуке о грађевинском земљишту на територији општине Медвеђа, које се односе на критеријуме и мерила за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, као и о погодностима које земљиште пружа, несагласне са чланом 77. ст. 4. и 5. Закона о планирању и изградњи и у супротности са одредбама чл. 84. и 87. Устава Републике Србије, при чему нису наведени разлози на којима се заснива тврдња да су наведене одредбе Одлуке у супротности са Уставом.

У одговору доносиоца акта наводи се да је Скупштина општине Медвеђа искористила своје право прописано одредбама члана 77. Закона о планирању и изградњи, па је оспореним одредбама Одлуке одредила ко су све обвезници накнаде за коришћење грађевинског земљишта, без обзира на то што се подносилац иницијативе позива на чињеницу да није власник ни једног објекта. Сматрају да се на подносиоце иницијативе не односе одредбе

чл. 15. до 18. оспорене одлуке, већ да се на њих односи одредба члана 82. став 5. Одлуке. Напомињу да је 11. септембра 2009. године ступио на снагу нови Закон о планирању и изградњи са којим ће усагласити Одлуку у закону предвиђеном року.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је Скупштина општине Медвеђа на седници од 3. марта 2005. године донела оспорену Одлуку о грађевинском земљишту на територији општине Медвеђа која је објављена у „Службеном гласнику општине Лесковац“, број 2/05.

Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06) у односу на који је иницијатор тражио оцену законитости оспорених одредаба Одлуке, престао је да важи на основу одредбе члана 222. став 1. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09 – исправка), који је на снази од 11. септембра 2009. године. Закон о планирању и изградњи који је на снази не садржи одредбе о накнади за коришћење грађевинског земљишта, како је то било прописано одредбама чл. 77. и 78. Закона из 2003. године, већ је одредбом члана 220. прописано да се накнада за коришћење грађевинског земљишта плаћа у складу са Законом о планирању и изградњи из 2003. године, док се наведена накнада не интегрише у порез на имовину. Имајући у виду наведено, Уставни суд је ценио законитост оспорених одредаба Одлуке у односу на одредбе чл. 77. и 78. Закона о планирању и изградњи из 2003. године, којим је била прописана ова накнада.

Законом о планирању и изградњи из 2003. године накнада за коришћење грађевинског земљишта била је уређена одредбама члана 77, тако што је одређено: да накнаду за коришћење јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа власник објекта (став 1); да, изузетно, накнаду из става 1. овог члана плаћа носилац права коришћења на објекту, односно посебном делу објекта, а ако је објекат, односно посебан део објекта дат у закуп, накнаду плаћа купац објекта, односно дела објекта (став 2); да накнаду за коришћење неизграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа корисник (став 3); да се висина накнаде из ст. 1. и 2. овог члана утврђује у зависности од обима и степена уређености земљишта, његовог положаја у насељу, опремљености земљишта објектима друштвеног стандарда, саобраћајне повезаности земљишта са локалним, односно градским центром и другим садржајима у насељу, односно погодностима које земљиште има за кориснике (став 4); да ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде из ст. 1. и 2. овог члана прописује општина, односно град, односно град Београд (став 5), као и да се принудна наплата накнаде из ст. 1. и 2. овог члана врши по прописима којима се уређује порески поступак и пореска администрација (став 6). Одредбама члана 78. Закона било је прописано: да се накнада за коришћење осталог грађевинског земљишта које није у државној својини плаћа ако је то земљиште средствима општине, односно другим средствима у државној својини опремљено основним објектима комуналне инфраструктуре (електрична мрежа, водовод, приступни

пут и сл.) (став 1); да се накнада за коришћење осталог неизграђеног грађевинског земљишта плаћа и у случају ако се то земљиште не приведе намени, односно не понуди у откуп општини ради привођења намени у року од две године од дана доношења урбанистичког плана (став 2); да се висина накнаде из става 2. овог члана утврђује као и за остало изграђено грађевинско земљиште, у складу са овим законом (став 3); да се, у погледу утврђивања обавезе плаћања накнаде из ст. 1. и 2. овог члана, примењују одредбе члана 77. овог закона у погледу мерила, висине, начина, рокова плаћања и принудне наплате накнаде (став 4). Одредбом члана 98. Закона, дато је овлашћење општини за остављање мањих монтажних објеката на јавним површина (киосци, летње баште, покретне тезге и сл.).

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је да општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом, утврђује стопе изворних прихода општине, начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада и да доноси програме уређења грађевинског земљишта, уређује и обезбеђује вршење послова уређења и коришћења грађевинског земљишта и утврђује висину накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта (члан 20. тач. 4) и 8)).

Законом о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06) прописано је да јединице локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији у које спада, између осталог и накнада за коришћење грађевинског земљишта (члан 6. тачка 5)) и да стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује скупштина јединица локалне самоуправе својом одлуком, у складу са законом (члан 7. став 1). Одредбама чл. 11. до 13. овог закона прописано је: да скупштина јединице локалне самоуправе може увести локалне комуналне таксе за коришћење права предмета и услуга, да за коришћење ових права не може да се уводи посебна накнада, да је обвезник локалне комуналне таксе корисник права, предмета и услуга за чије је коришћење прописано плаћање локалне комуналне таксе; да таксена обавеза настаје даном почетка коришћења права, предмета или услуга за чије је коришћење прописано плаћање локалне комуналне таксе, те да таксена обавеза траје док траје коришћење права, предмета или услуга. Одредбама члана 15. Закона прописане су ситуације у којима се за коришћење права, предмета или услуга могу увести локалне комуналне таксе, а одредбама чл. 17. и 18. Закона прописано је да јединица локалне самоуправе може утврдити локалне комуналне таксе у различитој висини, зависно од врсте делатности, површине и техничко-употребних карактеристика објеката и по деловима територије, односно у зонама у којима се налазе објекти, предмети или врше услуге за које се плаћају таксе и да се актом скупштине јединице локалне самоуправе, којим се уводи локална комунална такса, утврђују обвезници, висина, олакшице, рокови и начин плаћања локалне комуналне таксе.

Поступајући у границама захтева из иницијативе, Уставни суд је извршио оцену законитости оспорене одлуке о грађевинском земљишту на

територији општине Медвеђа у делу у коме је одредбама чл. 75. до 94. уређена накнада за коришћење грађевинског земљишта. Одредбама члана 75. Одлуке прописано је да се накнада за коришћење грађевинског земљишта плаћа за јавно грађевинско земљиште и остало грађевинско земљиште које је опремљено основним објектима комуналне инфраструктуре-електрична мрежа, водовод, приступни пут и сл. (став 1), да накнаду из претходног става овог члана плаћају власници, изузетно носиоци права коришћења, односно закупци објекта или дела објекта на изграђеном грађевинском земљишту и корисници неизграђеног грађевинског земљишта (став 2), да се накнада за коришћење грађевинског земљишта плаћа према m^2 изграђене бруто површине објекта на грађевинском земљишту и према m^2 неизграђеног грађевинског земљишта (став 3), а ставом 4. и ставом 5. прописано је шта се сматра стамбеним, а шта пословним простором у смислу ове одлуке. Одредба члана 76. Одлуке преузета је из одредбе члана 78. Закона о планирању и изградњи. Чланом 77. Одлуке прописано је да се висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта утврђује зависно од обима и степена уређености, намене и погодности које одређено земљиште пружа кориснику, а по зонама утврђеним чланом 15. Одлуке. Формула за израчунавање укупне висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта за стамбене и пословне објекте из члана 22. Одлуке, привремене објекте, као и за неизграђено грађевинско земљиште, утврђена је одредбом члана 78. Одлуке, а одредбом члана 79. Одлуке одређени су коефицијенти за одређивање накнаде за коришћење грађевинског земљишта, по основу погодности локације и разврстани су у шест зона. Одредбама чл. 80. до 85. Одлуке утврђени су: начин одређивања накнаде према обиму и степену уређености грађевинског земљишта за становање (члан 80), могућност умањења накнаде у зависности од степена завршености стамбеног објекта и умањење накнаде за помоћне објекте (члан 81. ст. 2. и 3), начин обрачуна накнаде у зависности од врсте делатности која се обавља у пословним објектима, привременим пословним објектима и камп кућицама (члан 82), начин обрачуна накнаде за привремене објекте постављене на јавним површинама (члан 83), као и начин утврђивања накнаде у објектима мешовите намене и у стамбеним објектима у којима се обавља и пословна делатности (чл. 84. и 85). Одредбама чл. 87. и 89. Одлуке утврђени су услови и могућности за потпуно или делимично ослобађање појединих категорија корисника, односно власника објеката од обавезе плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта.

На основу изложених одредаба закона, Уставни суд је утврдио да је општина имала овлашћење да уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта, као и овлашћење да својом одлуком ближе утврди мерила и критеријуме за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Међутим, по оцени Суда, одредба члана 77. Закона о планирању и изградњи није садржала овлашћење општине за прописивање нових критеријума и мерила осим оних који су предвиђени ставом 4. члана 77. Закона, као што је, у конкретном случају, „намена земљишта“. Наиме, критеријуми за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта предвиђени

Законом односе се на опште погодности које грађевинско земљиште пружа својим корисницима према обиму и степену уређености, положају и опремљености и само ови критеријуми могу бити разрађени актом јединица локалне самоуправе. Имајући у виду да је доносилац акта, примењујући одредбе члана 77. Закона одредио шест различитих зона којима је обухваћено грађевинско земљиште и одредбама чл. 15. до 19. Одлуке дефинисао подручје за сваку зону појединачно, Суд није нашао основа за утврђивање незаконитости одредбе члана 79. Одлуке. Суд такође није нашао основа за утврђивање незаконитости одредаба члана 75. Одлуке, с обзиром на то да су ст. 1. до 3. оспореног члана Одлуке на закону засновани, а да дефинисање значења појма стамбеног и пословног простора у смислу Одлуке, из става 4. и става 5. члана 75. Одлуке, само по себи није незаконито.

Међутим, Уставни суд је утврдио да Скупштина општине Медвеђа није била овлашћена да, као посебан критеријум за утврђивање висине накнаде, пропише намену земљишта и да у том смислу овај критеријум разради у зависности од тога да ли је објекат намењен становању, пословању, или је мешовите намене, те да даље разради посебна мерила за утврђивање висине накнаде, у зависности од врсте делатности која се у пословном објекту обавља. Ово из разлога што Законом о планирању и изградњи из 2003. године, намена земљишта није била прописана као један од критеријума за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Наиме, намена коришћења земљишта била је прописана као један од елемената на основу кога су се цениле погодности које грађевинско земљиште пружа корисницима у Закону о грађевинском земљишту („Службени гласник РС“, бр. 44/95, 16/97 и 23/01), који је престао да важи. Законом о планирању и изградњи из 2003. године „намена коришћења земљишта“, није прописана као један од елемената за утврђивање висине ове накнаде, па је стога Суд оценио да је доносилац Одлуке прекорачио законско овлашћење када је прописао и ближе разрадио овај критеријум за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Из наведених разлога Уставни суд је утврдио да одредбе чл. 77, 78. и 80, члана 81. став 1, члана 82. став 1. тач. 1) до 5) и став 2. и члана 92. оспорене одлуке у деловима који се односе на критеријум „намена земљишта“ и у вези са тим на поделу на стамбене и пословне објекте, односно на посебне врсте делатности које се обављају у оквиру пословних објеката, нису у сагласности са Законом. Уставни суд указује да намена коришћења земљишта и врста делатности коју обавља корисник грађевинског земљишта могу бити од значаја за утврђивање одговарајућих пореских и таксених обавеза, али то нису елементи за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта према одредбама Закона о планирању и изградњи из 2003. године.

Уставни суд је утврдио да Закон о планирању и изградњи из 2003. године, као ни Закон о планирању и изградњи који је на снази, не садрже одредбе којима се дефинише појам привремених објеката. Наиме, одредбом члана 76. Закона о планирању и изградњи из 2003. године било је прописано да општина може дати у закуп на одређено време до привођења планираној

намени неизграђено јавно грађевинско земљиште и то јавним надметањем или прикупљањем понуда, при чему су објекти изграђени на том земљишту имали карактер привремености, а одредбом члана 98. Закона, карактер привремености имали су само мањи монтажни објекти који се постављају на јавним површинама (киосци, летње баште, покретне тезге и сл.). Одредбом члана 146. Закона о планирању и изградњи који је на снази, прописано је овлашћење јединице локалне самоуправе да обезбеђује и уређује постављање и уклањање мањих монтажних објеката привременог карактера на површинама јавне намене (киосци, летње и зимске баште, тезге и други покретни мобилијар), споменика и спомен обележја на површинама јавне намене, балон хала спортске намене, надстрешница за склањање људи у јавном превозу и пловећих постројења на водном земљишту. Сагласно наведеним одредбама Закона о финансирању локалне самоуправе, за коришћење слободних површина за објекте привременог коришћења, могу се уводити локалне комуналне таксе, у ком случају се, за коришћење права постављања мањих монтажних објеката привременог карактера, не може уводити посебна накнада. С тим у вези, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 83. Одлуке нису у сагласности са законом, јер се за постављање привремених објеката на јавним површинама, односно површинама јавне намене не може прописати накнада за коришћење грађевинског земљишта.

Уставни суд је, такође, нашао да је Скупштина општине Медвеђа прекорачила овлашћења из закона када је предвидела олакшице у плаћању ове накнаде и то тако што је: одредбама члана 81. ст. 2. и 3. Одлуке прописала умањење накнаде за објекте и делове објеката чија градња није завршена, односно умањење ове накнаде за помоћне објекте; одредбом члана 82. став 3. Одлуке прописала умањење накнаде за 10% по зони за сваку наредну зону од прве до пете зоне; одредбом члана 87. Одлуке прописала потпуно или делимично ослобађање појединих власника, односно корисника стамбених објеката од накнаде за коришћење грађевинског земљишта према критеријумима и мерилима које утврди надлежни орган општине Медвеђа, а одредбама члана 89. Одлуке прописала умањење накнаде за коришћење грађевинског земљишта обвезника наведених у тим одредбама Одлуке. Будући да Закон о планирању и изградњи није садржао одредбе којима се поједини обвезници накнаде за коришћење грађевинског земљишта ослобађају обавезе плаћања ове врсте накнаде, нити одредбе којима се орган јединице локалне самоуправе овлашћује да пропише олакшице приликом одређивања висине ове накнаде, Уставни суд је оценио да одредбе члана 81. ст. 2. и 3, члана 82. став 3, члана 87. и члана 89. оспорене одлуке, нису у сагласности са Законом.

Уставни суд констатује да, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да оцењује оправданост и целисходност различито утврђене висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта у општинама и уставност и законитост решења о утврђивању накнаде за поједине обвезнике као појединачних правних аката, те друге наводе из иницијативе који, по природи ствари, не чине предмет уређивања ове одлуке.

С обзиром на то да је у току поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), одлучио без доношења решења о покретању поступка.

Сагласно изложеном, а на основу одредаба члана 45. тачка 4) и члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе Одлуке о грађевинском земљишту на територији општине Медвеђа наведене у тачки 1. изреке престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: IУл-156/2009 од 22. јуна 2010. године (,Службени гласник РС“, број 55/10)

**Одлука о мерилима за плаћање накнаде за коришћење
грађевинског земљишта
(„Службени лист града Ниша“, број 99/05)**

Према Закону о планирању и изградњи из 2003. године, намена објекта и врста делатности коју обавља корисник грађевинског земљишта не могу бити критеријуми за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, нити представљају ближе критеријуме за одређивање погодности које грађевинско земљиште пружа кориснику грађевинског земљишта.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да Одлука о мерилима за плаћање накнаде за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист града Ниша“, број 99/05), коју је донела Скупштина општине Дољевац, није у сагласности са законом.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о мерилима за плаћање накнаде за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист града Ниша“, број 99/05), коју је донела Скупштина општине Дољевац.

Подносилац иницијативе сматра да су оспореном одлуком утврђене накнаде за коришћење грађевинског земљишта, као и услови и мерила за утврђивање висине ове накнаде, супротно чл. 84. и 87. Устава Републике Србије и чл. 67, 68, 70, 75, 77, 78. и 79. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06). Иницијатор наводи да се из оспорене одлуке не може на поуздан начин утврдити за које грађевинско земљиште општинска управа одређује накнаду, где се земљиште налази и које је површине, да ли је реч о јавном изграђеном или неизграђеном земљишту или осталом грађевинском земљишту и, уколико се ради о осталом грађевинском земљишту, на који начин је исто опремљено објектима инфраструктуре. По наводима иницијатора, постоји оправдана сумња да је ова накнада прописана за електроенергетске објекте иницијатора који се налазе ван граница грађевинског земљишта, јер је Одлука нејасна и неразумљива и није у складу са Законом о планирању и изградњи. Поред наведеног, иницијатор указује да на електродистрибутивном подручју иницијатора које се налази на територији општине Дољевац, претежни део земљишта на коме се налазе подземни и надземни електро водови високонапонске и нисконапонске мреже, по одредбама Закона о планирању и изградњи, спада у остало грађевинско земљиште, на коме су једини објекти инфраструктуре заправо електроенергетски објекти који су изграђени средствима иницијатора, или земљиште које не представља грађевинско земљиште било које врсте. Иницијатор такође указује да оспореном одлуком није прописан максималан, односно минималан износ ових накнада, као и да различите јединице локалне самоуправе утврђују различите висине ових накнада за исте објекте иницијатора, а да при томе не наводе ни критеријуме, ни мерила по којима за сваки појединачни случај утврђују висину накнаде за коришћење земљишта.

Доносилац оспореног акта у свом одговору истиче да је Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06) утврђена обавеза плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта, одређени су обвезници накнаде и правила за утврђивање висине накнаде и плаћања накнаде, а општини је дато овлашћење да утврди ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде за коришћење тог земљишта, што представља правни основ за доношење оспорене одлуке. Наведени Закон одређује као обвезнике накнаде власника објекта, носиоца права коришћења на објекту, закупца, а као основ обавезе одређује коришћење јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта. Из ових законских одредаба, по мишљењу доносиоца оспорене одлуке, произлази општа претпоставка о обавези плаћања односне накнаде, без обзира на који начин и у којој мери неко користи грађевинско земљиште. Приликом прописивања мерила за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, која су одређена оспореном одлуком, доносилац ове одлуке наводи да се накнада утврђује у зависности од погодности које грађевинско земљиште пружа корисницима према намени објекта или према делатности које обављају и утврђеним параметрима из табеле која чини саставни део

ове одлуке. Доносилац оспореног акта такође истиче да се подземни и надземни електропроводови високонапонске и нисконапонске мреже, као што и иницијатор наводи, налазе на грађевинском подручју општине Дољевац и да ово земљиште спада у остало грађевинско земљиште, што представља основ да се утврди накнада за коришћење грађевинског земљишта. Доносилац оспореног акта оспорава и наводе иницијатора да се из оспорене одлуке не може утврдити за које грађевинско земљиште се одређује накнада, где се земљиште налази и које је површине, истичући да је ова материја предмет друге одлуке коју је донела Скупштина општине Дољевац и којом је одредила границе грађевинских земљишта у грађевинском подручју свих насељених места у општини Дољевац. Што се тиче одређивања минималног, односно максималног износа накнаде, доносилац оспореног акта је навео да је Скупштина општине Дољевац донела посебну одлуку, којом је одредила појединачну вредност бода за одређивање висине ове накнаде, тако да и ова материја није предмет оспорене одлуке.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Иницијатор у свом захтеву за оцену уставности и законитости оспорене одлуке није навео уставноправне разлоге за оспоравање Одлуке у односу на одредбе чл. 84. и 87. Устава, већ је само навео разлоге за оспоравање законитости оспорене одлуке. Сагласно томе, Уставни суд је извршио само оцену законитости оспорене одлуке.

Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03, 34/06, 39/09 – Одлука Уставног суда и 72/09 – други закон), у односу на који иницијатор тражи оцену законитости оспорене одлуке, престао је да важи 11. септембра 2009. године, на основу одредбе члана 222. став 1. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09 – исправка). Новим Законом о планирању и изградњи укида се накнада за коришћење грађевинског земљишта која је била прописана одредбама члана 77. Закона из 2003. године и уместо ове накнаде која се плаћала због коришћења грађевинског земљишта, предвиђено је ново решење којим се право коришћења грађевинског земљишта замењује правом својине, односно правом на закуп грађевинског земљишта. Међутим, одредбом члана 220. новог Закона о планирању и изградњи прописано је да се накнада за коришћење грађевинског земљишта плаћа у складу са Законом из 2003. године, док се наведена накнада не интегрише у порез на имовину. Имајући у виду наведено, Уставни суд је констатовао да се оцена законитости оспорене одлуке може вршити у односу на одредбе Закона из 2003. године, које се односе на накнаду за коришћење грађевинског земљишта, јер се сагласно овим одредбама још увек врши наплата наведене накнаде у општини Дољевац.

Скупштина општине Дољевац је на седници од 16. децембра 2005. године донела оспорену Одлуку о накнади за коришћење грађевинског земљишта, на основу одредаба члана 77. став 5. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 47/03) и члана 21. Статута општине Дољевац („Службени лист града Ниша“, бр. 29/02, 38/02 и 42/05). Овом

одлуком прописана су мерила за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта на територији општине Дољевац и начин и рокови плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Одредбом члана 2. оспорене одлуке је предвиђено да се накнада за коришћење грађевинског земљишта утврђује зависно од погодности које грађевинско земљиште пружа корисницима према намени објекта, или према делатностима које се обављају, по утврђеним параметрима из табеле која је саставни део ове одлуке.

Уставом Републике Србије је утврђено да општина, преко својих органа, у складу са законом уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта и пословног простора (члан 190. став 1. тачка 2)).

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) је прописано да општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом, утврђује стопе изворних прихода општине, начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада и да доноси програме уређења грађевинског земљишта, уређује и обезбеђује вршење послова уређења и коришћења грађевинског земљишта и утврђује висину накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта (члан 20. тач. 4) и 8)).

Законом о планирању и изградњи из 2003. године прописано је: да је грађевинско земљиште земљиште на којем су изграђени објекти и земљиште које служи редовној употреби тих објеката, као и земљиште које је, у складу са законом, одговарајућим планом предвиђено за изградњу и редовно коришћење објеката и да се грађевинско земљиште користи према његовој намени и на начин којим се обезбеђује његово рационално коришћење, у складу са законом (члан 67); да грађевинско земљиште може бити јавно грађевинско земљиште и остало грађевинско земљиште (члан 68); да јавно грађевинско земљиште одређује општим актом општина, у складу са овим законом и урбанистичким планом, као и да се јавно грађевинско земљиште не може отуђити из државне својине (члан 70. ст. 1. и 7); да се грађевинско земљиште користи као изграђено и неизграђено, да је изграђено грађевинско земљиште оно земљиште на коме су изграђени објекти у складу са законом, намењени за трајну употребу, док је неизграђено грађевинско земљиште оно земљиште на којем нису изграђени објекти, на којем су изграђени објекти супротно закону или на којем су изграђени привремени објекти (члан 75). Одредбама члана 77. овог закона одређено је: да накнаду за коришћење изграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа власник објекта (став 1); да, изузетно, накнаду из става 1. овог члана плаћа носилац права коришћења на објекту, односно посебном делу објекта, а ако је објекат, односно посебан део објекта дат у закуп, накнаду плаћа купац објекта, односно дела објекта (став 2); да накнаду за коришћење неизграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа корисник (став 3); да се висина накнаде из ст. 1. и 2. овог члана утврђује у зависности од обима и степена уређености земљишта, његовог положаја у насељу, опремљености земљишта објектима друштвеног стандарда,

саобраћајне повезаности земљишта са локалним, односно градским центром и другим садржајима у насељу, односно погодностима које земљиште има за кориснике (став 4); да ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде из ст. 1. и 2. овог члана, прописује општина, односно град, односно град Београд (став 5); да се принудна наплата накнаде из ст. 1. и 2. овог члана врши по прописима којима се уређује порески поступак и пореска администрација (став 6). Поред тога, одредбама члана 78. Закона је прописано да се накнада за коришћење осталог грађевинског земљишта које није у државној својини плаћа ако је то земљиште средствима општине, односно другим средствима у државној својини опремљено основним објектима комуналне инфраструктуре (електрична мрежа, водовод, приступни пут и сл.), да се ова накнада плаћа и у случају ако се то земљиште не приведе намени, односно не понуди у откуп општини ради привођења намени у року од две године од дана доношења урбанистичког плана, да се висина ове накнаде утврђује као и за остало изграђено грађевинско земљиште, у складу са овим законом, као и да се у погледу утврђивања обавезе плаћања ове накнаде примењују одредбе члана 77. овог закона у погледу мерила, висине, начина, рокова плаћања и принудне наплате ове накнаде.

Законом о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06) предвиђено је: да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији у које спада, између осталог, и накнада за коришћење грађевинског земљишта (члан 6. тачка 5)) и да стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком, у складу са законом (члан 7. став 1).

На основу наведеног, следи да је општина овлашћена да уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта, као и да је надлежни орган јединице локалне самоуправе овлашћен да својим прописом утврђује висину накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта, у складу са законом. Одредбом члана 77. став 4. Закона о планирању и изградњи из 2003. године предвиђени су критеријуми за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта којих се општина мора придржавати приликом одређивања висине ове накнаде. Ти критеријуми односе се на обим и степен уређености земљишта, његов положај у насељу, опремљеност земљишта објектима друштвеног стандарда, саобраћајну повезаност земљишта са локалним, односно градским центром, радним зонама и другим садржајима у насељу, односно погодностима које земљиште има за кориснике. Међутим, ставом 5. истог члана Закона дато је овлашћење јединици локалне самоуправе да пропише, између осталог, и ближе критеријуме за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, што значи да у оквиру законом утврђених критеријума, општина има право да својим актом утврди ближе критеријуме којима би се омогућило што ефикасније вредновање појединих законских критеријума, нарочито оних који су шире постављени, без посебне конкретизације, али не и право на прописивање неких нових критеријума који нису предвиђени наведеним

законом. Наиме, критеријуми предвиђени Законом се у целини и односе на погодности које грађевинско земљиште пружа својим корисницима према обиму и степену уређености, положају и опремљености грађевинског земљишта, с тим што Законом нису наведене све погодности које би грађевинско земљиште могло да пружи корисницима грађевинског земљишта у различитим јединицама локалне самоуправе имајући у виду њихове специфичности, тако да је само у том делу остављено надлежним органима јединица локалне самоуправе да евентуално ближе уреде неке критеријуме који би због тих специфичности конкретне јединице локалне самоуправе могле да представљају погодности за кориснике грађевинског земљишта на територијама појединих општина, односно градова. На основу наведеног законског овлашћења, Скупштина општине Дољевац је донела оспорену одлуку којом је прописала мерила за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта и начин и рокове за плаћање ове накнаде. Приликом одређивања „ближих критеријума“ за одређивање висине наведене накнаде, Скупштина општине Дољевац је одредбом члана 2. оспорене одлуке предвидела да се накнада за коришћење грађевинског земљишта утврђује зависно од погодности које грађевинско земљиште пружа корисницима према намени објекта или према делатностима које се обављају, на основу параметара утврђених у табелама које су саставни део ове одлуке. На тај начин је Скупштина општине Дољевац, увела два потпуно нова критеријума за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта које важећи закон не познаје. Наиме, наведеном одредбом оспорене одлуке је предвиђено да се висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта различито опредељује у односу на финансијске погодности које грађевинско земљиште пружа корисницима, у зависности од тога да ли се објекат користи за становање или као пословни простор, односно у зависности од делатности које се обављају у пословном простору корисника грађевинског земљишта. Овакав начин одређивања висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта је био могућ у време важења ранијег Закона о грађевинском земљишту („Службени гласник РС“, бр. 44/95, 16/97 и 23/01), јер је одредбама члана 27. тог закона било прописано да мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде за коришћење градског грађевинског земљишта утврђује општина својим актом, којим се то земљиште може различито категорисати, према погодностима које оно пружа, с обзиром на положај у насељеном месту и намену коришћења (за становање, за производњу или другу делатност). То значи да је намена коришћења објекта била један од законских критеријума на основу којих су се цениле погодности које грађевинско земљиште пружа корисницима и на основу кога се утврђивала висина накнаде за његово коришћење. Међутим, овај закон је престао да важи 13. маја 2003. године, ступањем на снагу Закона о планирању и изградњи из 2003. године, којим су утврђени нови критеријуми за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, а општини је дато овлашћење само да пропише ближе критеријуме за одређивање висине ове накнаде, у складу са законским критеријумима.

Према оцени Уставног суда, намена објекта и врста делатности коју обавља корисник грађевинског земљишта нису критеријуми за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта који су прописани Законом о планирању и изградњи из 2003. године, а свакако не могу бити „ближи критеријуми“ за одређивање погодности које грађевинско земљиште пружа кориснику грађевинског земљишта, јер се у самом Закону прописује шта могу бити погодности ове врсте. Наиме, према ставу Уставног суда, критеријуми за уређење неког друштвеноправног односа могу бити прописани само законом, а не актом ниже правне снаге од закона. Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да је Скупштина општине Дољевац прекорачила законска овлашћења у прописивању ближих критеријума за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, јер је супротно Закону о планирању и изградњи из 2003. године предвидела два критеријума која овај закон не предвиђа, а односе се на намену објекта и на врсте делатности које се у објекту обављају. Дакле, Скупштина општине Дољевац оспореним актом није ближе одредила критеријуме из члана 77. став 4. Закона, на шта је била законом овлашћена, већ је самостално, мимо закона, одредила два критеријума за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, поред оних који су предвиђени законом и на основу којих се утврђује висина наведене накнаде.

Имајући у виду да Скупштина општине Дољевац оспореним актом не само да је одредила критеријуме намене коришћења објекта и врсте делатности која се у њима обавља као посебне погодности које грађевинско земљиште пружа корисницима, већ их је одредила као једине критеријуме ове врсте, сагласно одредби члана 2. оспорене одлуке, Уставни суд је оценио да ова одредба Одлуке није у складу са законом, а пошто без ње Одлука у целини не може да опстане у правном поретку, Суд је утврдио да оспорене одлука у целини није у сагласности са Законом.

У погледу навода иницијативе да се из оспорене одлуке не може утврдити за које грађевинско земљиште општине Дољевац се одређује накнада, где се земљиште налази, које је површине и врсте грађевинско земљиште, на који начин је опремљено објектима инфраструктуре, као и да оспореном одлуком није прописан минималан тј. максималан износ накнаде за грађевинско земљиште, Уставни суд је утврдио да наведена питања нису предмет уређивања ове одлуке, већ других општих аката надлежног органа Општине. Уставни суд је такође оценио да није у надлежности овог суда да цени оправданост и целисходност различито утврђених висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта у општинама на подручју града Ниша, Зајечара и Лесковца, нити решења на основу којих је корисницима грађевинског земљишта утврђена висина накнаде за коришћење тог земљишта, јер се ради о појединачним, а не о општим правним актима.

Имајући у виду да је у току поступка оцене законитости оспорене одлуке правно стање потпуно утврђено и да прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), одлучио без доношења решења о покретању поступка.

Сагласно изложеном, Уставни суд је на основу одредбе члана 45. тачка 4) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, Одлука о мерилима за плаћање накнаде за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист града Ниша“, број 99/05), коју је донела Скупштина општине Дољевац, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: IУл-157/2009 од 16. априла 2010. године (,Службени гласник РС“, број 43/10)

**Одлука о накнади за коришћење грађевинског земљишта
(„Службени лист града Ниша“, број 46/07) – члан 9. и чл. 11, 12. и 14.**

**Одлука о измени Одлуке о накнади за коришћење
грађевинског земљишта („Службени лист града Ниша“, број 3/09)**

Надлежни орган општине, односно града, у складу са Законом о планирању и изградњи из 2003. године, био је овлашћен да својом одлуком утврди висину накнаде за коришћење грађевинског земљишта, полазећи од критеријума из члана 77. став 4. Закона, укључујући и критеријум највећег планом дозвољеног индекса изграђености, све до ступања на снагу измена Закона, којима је овај критеријум брисан.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 9. у делу који гласи: „највећег планом дозвољеног индекса изграђености“ и чл. 11, 12. и 14. Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист града Ниша“, број 46/07) и Одлука о измени Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист града Ниша“, број 3/09), које је донела Скупштина општине Сврљиг, нису у сагласности са Уставом и законом.

2. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости осталих одредаба Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта из тачке 1.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о накнади за коришћење грађевинског

земљишта („Службени лист града Ниша“, број 46/07) и Одлуке о измени Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист града Ниша“, број 3/09), које је донела Скупштина општине Сврљиг.

Подносилац иницијативе сматра да су оспореном Одлуком о накнади за коришћење грађевинског земљишта утврђени накнада за коришћење грађевинског земљишта, као и услови и мерила за утврђивање висине ове накнаде, супротно чл. 84. и 87. Устава Републике Србије и чл. 67, 68, 70, 75, 77, 78. и 79. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06). Иницијатор наводи да се из оспорене одлуке не може на поуздан начин утврдити за које грађевинско земљиште општинска управа одређује накнаду, где се земљиште налази и које је површине, да ли је реч о јавном изграђеном или неизграђеном земљишту или осталом грађевинском земљишту, а уколико се ради о осталом грађевинском земљишту – на који начин је исто опремљено објектима инфраструктуре. По наводима иницијатора постоји оправдана сумња да је ова накнада прописана за електроенергетске објекте иницијатора који се налазе ван граница грађевинског земљишта, јер је Одлука нејасна и неразумљива и није у складу са Законом о планирању и изградњи. Поред наведеног, иницијатор указује да на електродистрибутивном подручју иницијатора које се налази на територији општине Сврљиг, претежни део земљишта на коме се налазе подземни и надземни електро водови високонапонске и нисконапонске мреже, сагласно одредбама Закона о планирању и изградњи, спада у остало грађевинско земљиште, на коме су једини објекти инфраструктуре заправо електроенергетски објекти који су изграђени средствима иницијатора, или земљиште које не представља грађевинско земљиште било које врсте. Иницијатор такође указује да оспореном одлуком није прописан минималан и максималан износ накнаде, као и да јединице локалне самоуправе утврђују различиту висину накнаде за исте објекте иницијатора, а да за то не наводе одговарајуће критеријуме и мерила.

Доносилац оспореног акта у свом одговору истиче да се из навода иницијативе не види којим одредбама оспорене одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта су повређене одредбе чл. 84. и 87. Устава. У погледу сагласности оспорене одлуке са Законом о планирању и изградњи, доносилац оспорене одлуке наводи следеће: да су одредбе чл. 67. и 68. Закона о планирању и изградњи обухваћене чланом 2. оспорене одлуке; да је на основу члана 70. Закона, којим је регулисано да се одређивање јавног грађевинског земљишта врши општим актом општина, Скупштина општине Сврљиг донела Одлуку о осталом грађевинском земљишту („Службени лист града Ниша“, број 46/07) и тиме испоштовала процедуру прописану Законом; да се чланом 75. Закона регулише коришћење грађевинског земљишта, тако да ни у том случају оспорене одлука општине Сврљиг није у супротности са Законом; да су одредбе члана 77. Закона, које се односе на обвезнике плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта, преузете одредбама члана 6. оспорене одлуке; да је одредба члана 78. став 1. Закона преузета одредбама члана 8. оспорене одлуке; да су одредбе члан 79. Закона преузета

чланом 4. оспорене одлуке. По питању елемената за обрачун, односно критеријума и мерила за утврђивање висине накнаде, доносилац оспорене одлуке наводи да су они утврђени на основу параметара које је општинској управи општине Сврљиг у својим дописима доставила ЕД „Електротимок“ Зајечар и на основу премера објекта ЕД „Југоисток“, д. о. о.. Што се тиче Одлуке о измени оспорене одлуке, доносилац истиче да су овом изменом само кориговани коефицијенти за утврђивање месечне накнаде за коришћење грађевинског земљишта и то тако што су коефицијенти смањени, па је самим тим и месечна накнада смањена, што само иде у прилог корисницима грађевинског земљишта.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Скупштина општине Сврљиг је, на седници од 29. јуна 2007. године, донела оспорену Одлуку о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист града Ниша“, број 46/07), на основу одредаба чл. 77, 78, 163. и 164. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06) и члана 29. Статута општине Сврљиг („Службени лист града Ниша“, бр. 28/02, 95/04 и 34/05). Овом одлуком прописују се ближи критеријуми, мерила, висина, начин и рокови плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта на територији општине Сврљиг (члан 1). Одредбама чл. 2. до 8. оспорене одлуке, које су већим делом преузете из Закона о планирању и изградњи, утврђено је шта се сматра грађевинским земљиштем, шта је изграђено, а шта неизграђено грађевинско земљиште, дефинисано је остало грађевинско земљиште и одређено ко су обвезници плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта. У дели II Одлуке под називом „Критеријуми и мерила за утврђивање висине накнаде“, који обухвата одредбе чл. 9. до 12. Одлуке, прописано је: да се висина накнаде утврђује према зони у којој се налази грађевинско земљиште, чије се границе утврђују овом одлуком, у зависности од обима и степена уређености земљишта, највећег планом дозвољеног индекса изграђености, његовог положаја у насељу, опремљености земљишта објектима друштвеног стандарда, саобраћајне повезаности земљишта са локалним, односно градским центром, односно погодностима које земљиште има за кориснике (члан 9); да се грађевинско земљиште на подручју градског насеља Сврљиг дели, према погодности које одређено земљиште пружа кориснику, на три зоне, чија су подручја, односно границе дефинисане и посебно назначене (члан 10); да се месечна висина накнаде по квадратном метру корисне површине стамбеног, односно пословног простора утврђује према зони у којој се земљиште налази и делатности коју обвезник обавља на основу табеларног приказа који је саставни део овог члана одлуке, као и да се ова накнада за остало грађевинско земљиште катастарских општина на територији општине Сврљиг, које се користи за копнени саобраћај, укључујући и ПТТ саобраћај, као и пренос и дистрибуцију електричне енергије обрачунава по м² месечно у износу од 1,43 динара (члан 11). Одредбама члана 12. Одлуке уређено је питање ослобођења плаћања накнаде на следећи начин: да се обавезе плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта

ослобађају органи локалне самоуправе, органи месних заједница, друштвене организације, странке и удружења грађана, васпитно-образовне установе, установе социјалне и здравствене заштите, установе културе и спортске организације, јавна предузећа, чији је оснивач општина и верске заједнице (став 1); да се накнада за коришћење грађевинског земљишта не плаћа за земљиште које се користи за јавна паркиралишта, спортске терене и просторе за рекреацију, укључујући и терене и просторе овакве врсте који се налазе у кругу предузећа и установа, ако се не издају уз надокнаду, за депоније смећа, за гробља, за јавне површине, као што су градске улице, тротоари, тргови, паркови, локални путеви и сл. (став 2); да се накнада за коришћење осталог грађевинског земљишта које није у државној својини и које није средствима општине или другим средствима у државној својини опремљено основним објектима комуналне инфраструктуре, као што су електрична мрежа, водовод, канализација, приступни пут и др, не плаћа за стамбене, помоћне објекте и гараже у сеоским насељима и економске објекте у сеоским насељима (став 3); да се од обавезе плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта ослобађају корисници сталне новчане помоћи, а да по престанку ове околности престаје и право на ослобађање од плаћања накнаде (ст. 4. и 5); да је обвезник накнаде дужан да у року од 15 дана пријави престанак околности због којих је био ослобођен обавезе плаћања накнаде (став 6). У делу III оспорене одлуке прописан је начин утврђивања и плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта, па је тако одредбама члана 14. предвиђено: да се износ накнаде за цео стамбени простор утврђује у троструком износу ако се у стамбеном простору у коме се станује истовремено обавља и пословна делатност (став 1); да се за део стана који је физички издвојен и у коме се обавља и пословна делатност утврђује накнада као за пословни простор, према одредбама члана 11. ове одлуке (став 2); да када се цео стан користи за обављање пословне делатности, накнада се утврђује као за пословни простор, према одредбама члана 11. ове одлуке (став 3); да обвезник који обавља више делатности накнаду плаћа сразмерно површини простора који користи, према врсти делатности која се обавља у том делу простора (став 4). Прелазним и завршним одредбама оспорене одлуке (Део IV Одлуке, чл. 22. и 23. Одлуке) предвиђен је престанак важења раније Одлуке и ступање на снагу ове одлуке.

Скупштина општине Сврљиг је, на седници од 26. јануара 2009. године, донела оспорену Одлуку о измени Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист града Ниша“, број 3/09), с позивом на исти законски основ доношења. Одредбама члана 1. оспорене одлуке о измени Одлуке измењен је члан 11. основне Одлуке у погледу висине месечне накнаде према табеларном приказу, али не и начин обрачуна, те смањен месечни износ накнаде за остало грађевинско земљиште које се користи за копнени саобраћај и пренос и дистрибуцију електричне енергије на 0,86 динара, док је чланом 2. прописано да ова одлука ступа на снагу даном доношења, а објавиће се у „Службеном листу града Ниша“.

Иницијатор није навео разлоге на којима заснива иницијативу за оцену сагласности оспорених Одлука са одредбама чл. 84. и 87. Устава, па стога

ова оцена није вршена. Уставни суд се првенствено бавио питањем законитости оспорених Одлука, које се у суштини покреће поднетом иницијативом, али и питањем њихове уставности које се нужно поставило поводом оцене законитости.

Уставни суд сматра да су за оцену уставности оспорених Одлука значајне одредбе члана 195. став 2. и члана 196. ст. 3. и 4. Устава Републике Србије. Према одредби члана 195. став 2. Устава, статуту, одлуке и други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом. Одредбама члана 196. ст. 3. и 4. Устава утврђено је да се статуту и други општи акти јединица локалне самоуправе објављују у локалним службеним гласилима, као и да закони и други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози, утврђени приликом њиховог доношења.

Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03, 34/06, 39/09 – Одлука Уставног суда, 72/09 – други закон), у односу на који иницијатор тражи оцену законитости оспорених Одлука, престао је да важи 11. септембра 2009. године, на основу одредбе члана 222. став 1. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09 – исправка). Нови Закон о планирању и изградњи не предвиђа плаћање накнаде за коришћење грађевинског земљишта, која је била прописана одредбама члана 77. Закона из 2003. године, због промене у режиму својине на грађевинском земљишту. Међутим, одредбом члана 220. важећег Закона о планирању и изградњи прописано је да се накнада за коришћење грађевинског земљишта плаћа у складу са Законом о планирању и изградњи из 2003. године, док се наведена накнада не интегрише у порез на имовину. Имајући у виду наведено, Уставни суд је констатовао да се оцена законитости оспорених Одлука може извршити у односу на одредбе Закона о планирању и изградњи из 2003. године, које се односе на накнаду за коришћење грађевинског земљишта, а које су и биле правни основ за њихово доношење.

Законом о планирању и изградњи из 2003. године прописано је: да грађевинско земљиште јесте земљиште на којем су изграђени објекти и земљиште које служи редовној употреби тих објеката, као и земљиште које је, у складу са законом, одговарајућим планом предвиђено за изградњу и редовно коришћење објеката и да се грађевинско земљиште користи према његовој намени и на начин којим се обезбеђује његово рационално коришћење, у складу са законом (члан 67); да грађевинско земљиште може бити јавно грађевинско земљиште и остало грађевинско земљиште (члан 68); да јавно грађевинско земљиште одређује општим актом општина, у складу са овим законом и урбанистичким планом, као и да се јавно грађевинско земљиште не може отуђити из државне својине (члан 70. ст. 1. и 7); да се грађевинско земљиште користи као изграђено и неизграђено, да је изграђено грађевинско земљиште оно земљиште на коме су изграђени објекти у складу са законом, намењени за трајну употребу, док је неизграђено грађевинско земљиште оно земљиште на којем нису изграђени објекти, на којем су изграђени објекти

супротно закону или на којем су изграђени привремени објекти (члан 75). Одредбама члана 77. овог закона одређено је: да накнаду за коришћење изграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа власник објекта (став 1); да, изузетно, накнаду из става 1. овог члана плаћа носилац права коришћења на објекту, односно посебном делу објекта, а ако је објекат, односно посебан део објекта дат у закуп, накнаду плаћа купац објекта, односно дела објекта (став 2); да накнаду за коришћење неизграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа корисник (став 3); да се висина накнаде из ст. 1. и 2. овог члана утврђује у зависности од обима и степена уређености земљишта, његовог положаја у насељу, опремљености земљишта објектима друштвеног стандарда, саобраћајне повезаности земљишта са локалним, односно градским центром и другим садржајима у насељу, односно погодностима које земљиште има за кориснике (став 4); да ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде из ст. 1. и 2. овог члана, прописује општина, односно град, односно град Београд (став 5); да се принудна наплата накнаде из ст. 1. и 2. овог члана врши по прописима којима се уређује порески поступак и пореска администрација (став 6). Одредбама члана 78. Закона прописано је да се накнада за коришћење осталог грађевинског земљишта које није у државној својини плаћа ако је то земљиште средствима општине, односно другим средствима у државној својини опремљено основним објектима комуналне инфраструктуре (електрична мрежа, водовод, приступни пут и сл.) (став 1); да се накнада за коришћење осталог неизграђеног грађевинског земљишта плаћа и у случају ако се то земљиште не приведе намени, односно не понуди у откуп општини ради привођења намени у року од две године од дана доношења урбанистичког плана (став 2); да се висина накнаде из става 2. овог члана утврђује као и за остало изграђено грађевинско земљиште, у складу са овим законом (став 3); да се у погледу утврђивања обавезе плаћања накнаде из ст. 1. и 2. овог члана примењују одредбе члана 77. овог закона у погледу мерила, висине, начина, рокова плаћања и принудне наплате накнаде (став 4).

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је: да општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом утврђује стопе изворних прихода општине, начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада и да доноси програме уређења грађевинског земљишта, уређује и обезбеђује вршење послова уређења и коришћења грађевинског земљишта и утврђује висину накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта (члан 20. тач. 4) и 8)).

Законом о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06) прописано је: да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији у које спада, између осталог, и накнада за коришћење грађевинског земљишта (члан 6. тачка 5)) и да стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком, у складу са законом (члан 7. став 1).

На основу наведеног следи да је општина овлашћена да уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта, као и да је надлежни орган општине овлашћен да својом одлуком утврди висину накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Међутим, начин и мерила за одређивање висине ове накнаде морају се прописати у складу са законом. Одредбом члана 77. став 4. Закона о планирању и изградњи из 2003. године предвиђени су критеријуми за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта којих се општина мора придржавати приликом одређивања висине ове накнаде. Ти критеријуми односе се на обим и степен уређености земљишта, његов положај у насељу, опремљеност земљишта објектима друштвеног стандарда, саобраћајне повезаности земљишта са локалним, односно градским центром, радним зонама и другим садржајима у насељу, односно погодностима које земљиште има за кориснике. Сагласно ставу 5. истог члана Закона, општина има овлашћење да у оквиру наведених Законом утврђених критеријума својим актом пропише ближе критеријуме и мерила за плаћање предметне накнаде. Наведено овлашћење омогућава ефикасније вредновање појединих законских критеријума, нарочито оних који су шире постављени, без посебне конкретизације, али не и право на прописивање неких нових критеријума који нису предвиђени Законом о планирању и изградњи. Наиме, критеријуми предвиђени наведеним законом се односе на опште погодности које грађевинско земљиште пружа својим корисницима према обиму и степену уређености, положају и опремљености. У Закону нису наведене све погодности које би грађевинско земљиште могло да пружи корисницима грађевинског земљишта у различитим јединицама локалне самоуправе имајући у виду њихове специфичности, па је само у том делу остављено надлежним органима јединица локалне самоуправе да евентуално ближе уреде неке критеријуме који би због тих специфичности могли да представљају погодности за кориснике грађевинског земљишта на територији појединих општина, односно градова.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да је Скупштина општине Сврљиг била овлашћена да оспореном Одлуком о накнади за коришћење грађевинског земљишта пропише ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта на територији општине Сврљиг.

Чланом 9. оспорене одлуке прописани су сви критеријуми за утврђивање висине накнаде који су предвиђени и чланом 77. став 4. Закона о планирању и изградњи. Међутим, поред постојећих законских критеријума, Скупштина општине Сврљиг је навела као критеријум и највећи планом дозвољени индекс изграђености, који је Законом о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 34/06) брисан из члана 77. став 4. основног текста Закона. С обзиром на то да наведени критеријум није предвиђен важећим Законом о планирању и изградњи за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 9. оспорене одлуке у делу који гласи: „највећег планом дозвољеног индекса изграђености“ није у сагласности са законом.

Прописујући месечну висину накнаде за коришћење грађевинског земљишта по зонама у одредбама члана 11. оспорене одлуке, Скупштина општине Сврљиг је увела још два критеријума од којих зависи висина накнаде, а који нису утврђени у члану 9. Одлуке – намену објекта и врсту делатности коју обвезник обавља.

Поступајући на описани начин Скупштина општине Сврљиг није на основу законског овлашћења из члана 77. став 5. Закона о планирању и изградњи ближе прописала већ утврђене законске критеријуме, него је предвидела да се на основу намене објекта (за становање или обављање пословне делатности) и врсте делатности коју корисник обавља у свом пословном простору непосредно одређује висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта према зонама које су утврђене оспореном одлуком. То конкретно значи да корисник стана у I зони плаћа накнаду која је различита у односу на кориснике пословног простора, док корисници пословног простора у овој зони плаћају различите накнаде за коришћење истог грађевинског земљишта у зависности од тога да ли обављају услужне делатности или копнени саобраћај, укључујући и ПТТ саобраћај и пренос и дистрибуцију електричне енергије или се, пак, баве занатском делатношћу, односно индустријском производњом. Овакав начин одређивања висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта био је могућ у време важења Закона о грађевинском земљишту („Службени гласник РС“, бр. 44/95, 16/97 и 23/01), јер је одредбама члана 27. тог закона било прописано да мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде за коришћење градског грађевинског земљишта утврђује општина својим актом, којим се то земљиште може различито категорисати, према погодностима које оно пружа, с обзиром на положај у насељеном месту и намени коришћења (за становање, за производњу или другу делатност). Значи намену коришћења објекта је била један од законских критеријума на основу којих су се цениле погодности које грађевинско земљиште пружа корисницима и на основу кога се утврђивала висина накнаде за његово коришћење. Међутим, Закон о грађевинском земљишту је престао да важи 13. маја 2003. године, ступањем на снагу Закона о планирању и изградњи из 2003. године, из кога је изостављен наведени критеријум. Законом о планирању и изградњи су утврђени нови критеријуми за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, а општини је дато само овлашћење да пропише ближе критеријуме за одређивање висине ове накнаде, у складу са законским критеријумима.

Према оцени Уставног суда, намена објекта и врста делатности коју обавља корисник грађевинског земљишта могу бити од значаја за утврђивање одговарајућих пореских обавеза, али то нису критеријуми за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта који су прописани Законом о планирању и изградњи из 2003. године, а свакако не могу бити ближи критеријуми за одређивање погодности које грађевинско земљиште пружа кориснику грађевинског земљишта, јер се у самом Закону прописује шта могу бити погодности ове врсте. Полазећи од наведеног, Уставни суд је

оценио да је Скупштина општине Сврљиг прекорачила законска овлашћења у прописивању ближих критеријума за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, јер је, супротно Закону о планирању и изградњи из 2003. године, одредбама члана 11. оспорене одлуке предвидела два критеријума која овај закон не предвиђа, а односе се на намену објекта и на врсту делатности коју обвезник обавља. Сагласно наведеном, Уставни суд је оценио да одредбе члана 11. оспорене одлуке нису у сагласности са чланом 77. став 5. Закона о планирању и изградњи из 2003. године. Из истих разлога, Уставни суд је оценио да ни одредбе члана 14. оспорене одлуке нису у сагласности са Законом о планирању и изградњи, јер се одредбама овог члана Одлуке одређује висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта за стамбени простор који се делимично или у целини користи за обављање једне или више пословних делатности, у зависности од величине стамбеног простора који се користи за обављање пословне делатности и у зависности од врсте делатности која се у том стамбеном простору обавља.

Одредбама члана 12. оспорене одлуке одређени су субјекти који су ослобођени плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта и грађевинско земљиште за које се не плаћа накнада с обзиром на његову намену, те прописани случајеви када се накнада не плаћа за поједине објекте у сеоским насељима. Разматрајући одредбе овог члана Одлуке, Уставни суд је констатовао да су одредбама члана 77. ст. 1. до 3. Закона о планирању и изградњи из 2003. године одређени обвезници плаћања накнаде за коришћење изграђеног и неизграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини, а да је одредбом члана 78. став 1. Закона утврђена обавеза плаћања накнаде за коришћење осталог грађевинског земљишта које није у државној својини само под условом да је то земљиште средствима општине, односно другим средствима у државној својини опремљено основним објектима инфраструктуре. Наведени Закон не садржи одредбе којима се обвезници накнаде за коришћење грађевинског земљишта ослобађају обавезе плаћања ове врсте накнаде, нити одредбе којима се орган јединице локалне самоуправе овлашћује да пропише ослобађање од плаћања ове накнаде. Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да Скупштина општине Сврљиг није имала законско овлашћење да од обавезе плаћања ове накнаде изузме поједине субјекте, нити грађевинско земљиште на територији своје општине које се користи за одређене намене. Такође, Уставни суд је оценио да Скупштина општине Сврљиг није имала овлашћење да ограничи круг објеката за које се не плаћа накнада за коришћење осталог грађевинског земљишта које није у државној својини и које није опремљено основним објектима инфраструктуре, јер се за коришћење таквог грађевинског земљишта накнада уопште не плаћа, сагласно члану 78. став 1. Закона, што је изричито и прописано чланом 8. оспорене одлуке. Из тих разлога Уставни суд је оценио да одредбе члана 12. оспорене одлуке нису у сагласности са одредбама чл. 77. и 78. Закона о планирању и изградњи из 2003. године.

На основу изнетог и одредбе члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је утврдио да део

одредбе члана 9, као и одредбе чл. 11, 12. и 14. оспорене одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта, коју је донела Скупштина општине Сврљиг, нису у сагласности са законом. Уставни суд је одлучио без доношења решења о покретању поступка, јер су наведеним одредбама оспорене одлуке регулисана питања о којима Суд већ има заузет став. Како је чланом 195. став 2. Устава утврђено да општи акти јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом, то одредбе оспорене одлуке за које је утврђено да нису у сагласности са законом, нису сагласне ни са Уставом.

Уставни суд је оценио да нема основа за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости осталих одредаба оспорене одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта, па је на основу одредбе члана 53. став 3. Закона о Уставном суду одлучио као у тачки 2. изреке.

Након разматрања оспорене одлуке о измени Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта, Уставни суд је утврдио да је одредбама члана 1. ове одлуке измењен члан 11. основне Одлуке само у погледу висине месечне накнаде. С обзиром на то да је Уставни суд оценио да одредбе члана 11. оспорене Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта нису у сагласности са Уставом и законом, Суд је утврдио да ни одредбе члана 1. оспорене одлуке о измени Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта нису сагласне Уставу и закону. Суд је такође утврдио да је несагласна Уставу и одредба члана 2. оспорене одлуке о измени Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта, јер према одредбама члана 196. ст. 3. и 4. Устава, општи акти не могу ступити на снагу пре објављивања, даном њиховог доношења. То су били разлози да Уставни суд, на основу одредбе члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, утврди да оспорена Одлука о измени Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта у целини није у сагласности са Уставом и законом.

Поводом навода из иницијативе да се из оспорене одлуке не може утврдити за које грађевинско земљиште општине Сврљиг се одређује накнада, где се земљиште налази, које је површине и врсте грађевинско земљиште, те на који начин је опремљено објектима инфраструктуре, Уставни суд констатује да наведена материја није предмет уређења ове одлуке, већ других општих аката надлежног органа Општине. Уставни суд није надлежан да оцењује оправданост и целисходност различито утврђене висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта у општинама на подручју града Ниша, Зајечара и Лесковца, нити решења о утврђивању накнаде појединим обвезницима, јер су то појединачни, а не општи правни акти.

Имајући у виду све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 45. тачка 4) и члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 9. у делу који гласи: „највећег планом дозвољеног индекса изграђености“ и чл. 11, 12. и 14. Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта и Одлука о измени Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта, које је донела

Скупштина општине Сврљиг, наведене у тачки 1. изреке, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: ГУл-154/2009 од 20. маја 2010. године (,Службени гласник РС“, број 51/10)

**Одлука о накнади за коришћење грађевинског земљишта
(„Службени лист општине Блаце“, број 1/06)
– чл. 8, 13. и 14.**

Преузимањем законом утврђених критеријума за одређивање накнаде за коришћење грађевинског земљишта, без њихове ближе разраде и увођењем нових критеријума, ван законом утврђених, као и прописивањем могућности ослобађања плаћања ове накнаде, јединица локалне самоуправе је поступила супротно овлашћењу утврђеном Законом о планирању и изградњи из 2003. године.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе чл. 8, 13. и 14. Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист општине Блаце“, број 1/06), нису у сагласности са законом.

2. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање незаконитости осталих одредаба Одлуке из тачке 1.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист општине Блаце“, број 1/06), коју је донела Скупштина општине Блаце.

Подносилац иницијативе сматра да су оспореном Одлуком о накнади за коришћење грађевинског земљишта утврђени накнада за коришћење грађевинског земљишта, као и услови и мерила за утврђивање висине ове накнаде, супротно чл. 84. и 87. Устава Републике Србије и чл. 67, 68, 70, 75, 77, 78. и 79. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06). Иницијатор наводи да се из оспорене одлуке не може на поуздан начин утврдити за које грађевинско земљиште општинска управа одређује накнаду, где се земљиште налази и које је површине, да ли је реч о јавном изграђеном или

неизграђеном земљишту или осталом грађевинском земљишту, а уколико се ради о осталом грађевинском земљишту на који начин је исто опремљено објектима инфраструктуре. По наводима иницијатора постоји оправдана сумња да је ова накнада прописана за електроенергетске објекте иницијатора који се налазе ван граница грађевинског земљишта, јер је Одлука нејасна и неразумљива и није у складу са Законом о планирању и изградњи. Поред наведеног, иницијатор указује да на електродистрибутивном подручју иницијатора које се налази на територији општине Блаце, претежни део земљишта на коме се налазе подземни и надземни електроководови високонапонске и нисконапонске мреже, сагласно одредбама Закона о планирању и изградњи спада у остало грађевинско земљиште, на коме су једини објекти инфраструктуре заправо електроенергетски објекти који су изграђени средствима иницијатора, или земљиште које не представља грађевинско земљиште било које врсте. Иницијатор, такође, указује да оспореном одлуком није прописан минималан и максималан износ накнаде, као и да јединице локалне самоуправе утврђују различиту висину накнаде за исте објекте иницијатора, а да за то не наводе одговарајуће критеријуме и мерила.

Доносилац оспореног акта у свом одговору Уставном суду наводи да су оспореном одлуком утврђени критеријуми, мерила, висина, начин и рокови плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Чланом 3. ове одлуке одређено је да накнаду за коришћење изграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа власник објекта. Накнаду за коришћење неизграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа корисник грађевинског земљишта, односно власник објекта на том земљишту. Оспореном Одлуком је грађевинско земљиште подељено на зоне, а чланом 8. висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта обрачунава се по m^2 у зависности од делатности. Доносилац оспореног акта на крају закључује да су нетачни наводи иницијатора да је оспорене одлука супротна чл. 77. и 78. Закона о планирању и изградњи и да је донет незаконит појединачни акт – решење ЈП Дирекција за урбанизам, изградњу и стамбене послове општине Блаце о одређивању висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта за 2009. годину.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Скупштина општине Блаце је, на седници од 2. фебруара 2006. године, донела оспорену Одлуку о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист општине Блаце“, број 1/06), на основу одредаба чл. 77. и 78. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06) и члана 30. став 1. тачка 13. Статута општине Блаце („Службени лист општине Блаце“, број 3/02). Овом одлуком утврђују се критеријуми, мерила, висина, начин и рокови плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта (члан 1). Одредбама чл. 2. до 5. оспорене одлуке, које су већим делом преузете из Закона о планирању и изградњи, утврђено је да накнада за коришћење грађевинског земљишта представља приход буџета општине, одређени су обвезници плаћања накнаде, преузети су критеријуми из

Закона о планирању и изградњи за одређивање висине накнаде и одређена су правила за плаћање накнаде за коришћење осталог грађевинског земљишта које није у државној својини. Одредбом члана 6. Одлуке одређене су две зоне грађевинског земљишта у зависности од законских критеријума који се односе на погодности које грађевинско земљиште пружа својим корисницима, док је одредбом члана 7. став 1. Одлуке прописано да се накнада за коришћење грађевинског земљишта утврђује по квадратном метру изграђеног корисног стамбеног и пословног простора, који су дефинисани одредбама ст. 2. и 3. овог члана. У члану 8. Одлуке одређена је висина годишње накнаде за коришћење грађевинског земљишта по м² у зависности од зоне грађевинског земљишта, намене објекта и врсте делатности коју обвезник накнаде обавља (дата кроз табеларни приказ). Одредбама чл. 9. до 12. оспорене одлуке прописани су начин и рокови плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта и обавезе обвезника плаћања накнаде и Дирекције за урбанизам, изградњу и стамбене послове општине Блаце у поступку утврђивања, обрачуна и наплате накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Чланом 13. одређено је да непосредни корисници, односно обвезници накнаде за коришћење грађевинског земљишта који су регистровани за обављање више делатности, плаћају накнаду за сваку делатност коју обављају, а према мерилима из ове одлуке и сразмерно површини коју на лицу места користе за обављање сваке од тих делатности, док је одредбама члана 14. Одлуке предвиђено ослобођење од плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта за установе, организације и предузећа у области друштвених делатности, чији се материјални трошкови финансирају из буџета општине Блаце, кориснике социјалне и друге врсте помоћи под условом да чланови њиховог домаћинства не остварују никакве приходе, као и за државне органе и организације, за коришћење грађевинског земљишта у државној својини на коме су изграђени објекти у својини Републике Србије. Одредбама члана 15. Одлуке предвиђено је да се средства од накнаде за коришћење грађевинског земљишта користе у складу са Законом о планирању и изградњи и да ближу расподелу и начин коришћења ових средстава утврђује Управни одбор ЈП Дирекције за урбанизам, изградњу и стамбене послове општине Блаце, уз сагласност оснивача, док је одредбама чл. 16. и 17. Одлуке прописан престанак важења претходне Одлуке која је регулисала ову област и ступање на снагу оспорене одлуке.

Иницијатор у свом захтеву за оцену уставности и законитости оспорене одлуке није навео уставноправне разлоге за оспоравање Одлуке у односу на одредбе чл. 84. и 87. Устава, већ је само навео разлоге за оспоравање законитости оспорене одлуке, па је, сагласно томе, Уставни суд извршио само оцену њене законитости.

Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03, 34/06, 39/09 – Одлука Уставног суда, 72/09 – други закон), у односу на који иницијатор тражи оцену законитости оспорених одлука, престао је да важи 11. септембра 2009. године, на основу одредбе члана 222. став 1. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09 – исправка).

Нови Закон о планирању и изградњи не предвиђа плаћање накнаде за коришћење грађевинског земљишта, која је била прописана одредбама члана 77. Закона из 2003. године, због промене у режиму својине на грађевинском земљишту. Међутим, одредбом члана 220. важећег Закона о планирању и изградњи прописано је да се накнада за коришћење грађевинског земљишта плаћа у складу са Законом о планирању и изградњи из 2003. године, док се наведена накнада не интегрише у порез на имовину. Имајући у виду наведено, Уставни суд је констатовао да се оцена законитости оспорених одлука може извршити у односу на одредбе Закона о планирању и изградњи из 2003. године, које се односе на накнаду за коришћење грађевинског земљишта, а које су и биле правни основ за њихово доношење.

Законом о планирању и изградњи из 2003. године прописано је: да је грађевинско земљиште оно земљиште на којем су изграђени објекти и земљиште које служи редовној употреби тих објеката, као и земљиште које је, у складу са законом, одговарајућим планом предвиђено за изградњу и редовно коришћење објеката и да се грађевинско земљиште користи према његовој намени и на начин којим се обезбеђује његово рационално коришћење, у складу са законом (члан 67); да грађевинско земљиште може бити јавно грађевинско земљиште и остало грађевинско земљиште (члан 68); да јавно грађевинско земљиште одређује општим актом општина, у складу са овим законом и урбанистичким планом, као и да се јавно грађевинско земљиште не може отуђити из државне својине (члан 70. ст. 1. и 7); да се грађевинско земљиште користи као изграђено и неизграђено, да је изграђено грађевинско земљиште оно земљиште на коме су изграђени објекти у складу са законом, намењени за трајну употребу, док је неизграђено грађевинско земљиште оно земљиште на којем нису изграђени објекти, на којем су изграђени објекти супротно закону или на којем су изграђени привремени објекти (члан 75). Одредбама члана 77. овог закона одређено је: да накнаду за коришћење изграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа власник објекта (став 1); да, изузетно, накнаду из става 1. овог члана плаћа носилац права коришћења на објекту, односно посебном делу објекта, а ако је објекат, односно посебан део објекта дат у закуп, накнаду плаћа купац објекта, односно дела објекта (став 2); да накнаду за коришћење неизграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа корисник (став 3); да се висина накнаде из ст. 1. и 2. овог члана утврђује у зависности од обима и степена уређености земљишта, његовог положаја у насељу, опремљености земљишта објектима друштвеног стандарда, саобраћајне повезаности земљишта са локалним, односно градским центром и другим садржајима у насељу, односно погодностима које земљиште има за кориснике (став 4); да ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде из ст. 1. и 2. овог члана, прописује општина, односно град, односно град Београд (став 5); да се принудна наплата накнаде из ст. 1. и 2. овог члана врши по прописима којима се уређује порески поступак и пореска администрација (став 6). Одредбама члана 78.

Закона прописано је: да се накнада за коришћење осталог грађевинског земљишта које није у државној својини плаћа ако је то земљиште средствима општине, односно другим средствима у државној својини опремљено основним објектима комуналне инфраструктуре (електрична мрежа, водовод, приступни пут и сл.) (став 1); да се накнада за коришћење осталог неизграђеног грађевинског земљишта плаћа и у случају ако се то земљиште не приведе намени, односно не понуди у откуп општини ради привођења намени у року од две године од дана доношења урбанистичког плана (став 2); да се висина накнаде из става 2. овог члана утврђује као и за остало изграђено грађевинско земљиште, у складу са овим законом (став 3); да се у погледу утврђивања обавезе плаћања накнаде из ст. 1. и 2. овог члана примењују одредбе члана 77. овог закона у погледу мерила, висине, начина, рокова плаћања и принудне наплате накнаде (став 4).

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је да општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом утврђује стопе изворних прихода општине, начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада и да доноси програме уређења грађевинског земљишта, уређује и обезбеђује вршење послова уређења и коришћења грађевинског земљишта и утврђује висину накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта (члан 20. тач. 4) и 8)).

Законом о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06) прописано је да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији у које спада, између осталог, и накнада за коришћење грађевинског земљишта (члан 6. тачка 5)) и да стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком, у складу са законом (члан 7. став 1).

На основу наведеног, следи да је општина овлашћена да уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта, као и да је надлежни орган општине овлашћен да својом одлуком утврди висину накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Међутим, начин и мерила за одређивање висине ове накнаде морају се прописати у складу са законом. Одредбом члана 77. став 4. Закона о планирању и изградњи из 2003. године предвиђени су критеријуми за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта којих се општина мора придржавати приликом одређивања висине ове накнаде. Ти критеријуми односе се на обим и степен уређености земљишта, његов положај у насељу, опремљеност земљишта објектима друштвеног стандарда, саобраћајне повезаности земљишта са локалним, односно градским центром, радним зонама и другим садржајима у насељу, односно погодностима које земљиште има за кориснике. Сагласно ставу 5. истог члана Закона, општина има овлашћење да у оквиру наведених Законом утврђених критеријума својим актом пропише ближе критеријуме и мерила за плаћање предметне накнаде. Наведено овлашћење омогућава ефикасније вредновање појединих законских критеријума, нарочито оних који су шире постављени, без посебне конкретизације, али не значи право

јединице локалне самоуправе да пропише неке нове критеријуме који нису предвиђени Законом о планирању и изградњи. Наиме, критеријуми предвиђени наведеним законом се односе на опште погодности које грађевинско земљиште пружа својим корисницима према обиму и степену уређености, положају и опремљености. У Закону нису наведене све погодности које би грађевинско земљиште могло да пружи корисницима грађевинског земљишта у различитим јединицама локалне самоуправе имајући у виду њихове специфичности, па је само у том делу остављено надлежним органима јединица локалне самоуправе да евентуално ближе уреде неке критеријуме који би због тих специфичности могли да представљају погодности за кориснике грађевинског земљишта на територији појединих општина, односно градова.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да је Скупштина општине Блаце била овлашћена да оспореном Одлуком о накнади за коришћење грађевинског земљишта пропише ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта на територији општине Блаце. Међутим, чланом 4. оспорене одлуке Скупштина општине Блаце је само преузела критеријуме из одредбе члана 77. став 4. Закона о планирању и изградњи, при чему их није ближе разрадила на основу овлашћења из става 5. истог члана Закона, већ је на основу законских критеријума одредила две зоне грађевинског земљишта на територији своје општине, чије границе је одредила чланом 6. оспорене одлуке, али је зато прописујући висину накнаде за коришћење грађевинског земљишта на годишњем нивоу, у члану 8. оспорене одлуке увела још два критеријума од којих зависи висина накнаде – намену објекта и врсту делатности коју обвезник обавља. Ови додатни критеријуми нису предвиђени Законом, и не садржи их ни члан 4. Одлуке.

Поступајући на описани начин Скупштина општине Блаце није на основу законског овлашћења из члана 77. став 5. Закона о планирању и изградњи ближе прописала већ утврђене законске критеријуме, већ је одредила да се на основу намене објекта (за становање или обављање пословне делатности) и врсте делатности коју корисник обавља у свом пословном простору, непосредно одређује висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта према зонама које су утврђене оспореном одлуком. То конкретно значи да корисник стана у I зони плаћа накнаду која је различита у односу на кориснике пословног простора, док корисници пословног простора у овој зони плаћају различите накнаде за коришћење истог грађевинског земљишта, у зависности од тога да ли обављају услужне делатности или копнени саобраћај, укључујући и ПТТ саобраћај и пренос и дистрибуцију електричне енергије или се, пак, баве занатском делатношћу, односно индустријском производњом. Овакав начин одређивања висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта био је могућ у време важења Закона о грађевинском земљишту („Службени гласник РС“, бр. 44/95, 16/97 и 23/01), јер је одредбама члана 27. овог закона било прописано да мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде за коришћење градског грађевинског

земљишта утврђује општина својим актом, којим се то земљиште може различито категорисати, према погодностима које оно пружа, с обзиром на положај у насељеном месту и намени коришћења (за становање, за производњу или другу делатност). Значи намена коришћења објекта је била један од законских критеријума на основу којих су се цениле погодности које грађевинско земљиште пружа корисницима и на основу кога се утврђивала висина накнаде за његово коришћење. Међутим, Закон о грађевинском земљишту је престао да важи 13. маја 2003. године, ступањем на снагу Закона о планирању и изградњи из 2003. године, из кога је изостављен наведени критеријум. Законом о планирању и изградњи су утврђени нови критеријуми за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, а општини је дато само овлашћење да пропише ближе критеријуме за одређивање висине ове накнаде, у складу са критеријумима прописаним тим законом.

Према оцени Уставног суда, намена објекта и врста делатности коју обавља корисник грађевинског земљишта могу бити од значаја за утврђивање одговарајућих пореских обавеза, али то нису критеријуми за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта који су прописани Законом о планирању и изградњи из 2003. године, а свакако не могу бити ближи критеријуми за одређивање погодности које грађевинско земљиште пружа кориснику грађевинског земљишта, јер се у самом Закону прописује шта могу бити погодности ове врсте. Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да је Скупштина општине Блаце прекорачила законска овлашћења у прописивању ближих критеријума за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, јер је, супротно Закону о планирању и изградњи из 2003. године, одредбама члана 8. оспорене одлуке предвидела два критеријума која овај закон не садржи, а односе се на намену објекта и на врсту делатности коју обавезник обавља. Сагласно наведеном, Уставни суд је оценио да одредбе члана 8. оспорене одлуке нису у сагласности са чланом 77. став 5. Закона о планирању и изградњи из 2003. године. Из истих разлога, Уставни суд је оценио да ни одредба члана 13. оспорене одлуке није у сагласности са Законом о планирању и изградњи, јер се одредбом овог члана Одлуке одређује начин одређивања висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта за обвезнике који су регистровани за обављање више делатности.

Одредбама члана 14. оспорене одлуке одређени су субјекти који су ослобођени плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Разматрајући одредбе овог члана Одлуке, Уставни суд је констатовао да су одредбама члана 77. ст. 1. до 3. Закона о планирању и изградњи из 2003. године одређени обвезници плаћања накнаде за коришћење изграђеног и неизграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини, а да је одредбом члана 78. став 1. Закона утврђена обавеза плаћања накнаде за коришћење осталог грађевинског земљишта које није у државној својини само под условом да је то земљиште средствима општине, односно другим средствима у државној својини опремљено основним

објектима инфраструктуре. Наведени Закон не садржи одредбе којима се обвезници накнаде за коришћење грађевинског земљишта ослобађају обавезе плаћања ове врсте накнаде, нити одредбе којима се орган јединице локалне самоуправе овлашћује да пропише ослобађање од плаћања ове накнаде. Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да Скупштина општине Блаце није имала законско овлашћење да од обавезе плаћања ове накнаде изузме поједине субјекте. Из тих разлога Уставни суд је оценио да одредбе члана 14. оспорене одлуке нису у сагласности са одредбама чл. 77. и 78. Закона о планирању и изградњи из 2003. године.

На основу изнетог, Уставни суд је утврдио да одредбе чл. 8, 13. и 14. оспорене Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта, коју је донела Скупштина општине Блаце, нису у сагласности са законом. Уставни суд је на основу одредбе члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), одлучио без доношења решења о покретању поступка, јер су наведеним одредбама оспорене одлуке регулисана питања о којима Суд већ има заузет став, изражен у донетим одлукама поводом истог спорног уставноправног питања у предметима IУл-157/2009 од 16. априла 2010. године и IУл-154/2009 од 20. маја 2010. године.

У односу на остале одредбе оспорене одлуке, Уставни суд је оценио да нема основа за покретање поступка за утврђивање њихове незаконитости, те, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, у овом делу иницијативу није прихватио.

Поводом навода иницијатора да се из оспорене одлуке не може утврдити за које грађевинско земљиште општине Блаце се одређује накнада, где се земљиште налази, које је површине и врсте грађевинско земљиште, те на који начин је опремљено објектима инфраструктуре, Уставни суд констатује да наведена материја није предмет уређења ове одлуке, већ других општих аката надлежног органа Општине. Поред наведеног, Уставни суд констатује да није надлежан да оцењује оправданост различито утврђене висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта у општинама на подручју градова Ниша, Зајечара и Лесковца, као и да није надлежан да оцењује уставност и законитост решења о утврђивању накнаде појединим обвезницима, јер се ради о појединачним, а не о општим правним актима.

Имајући у виду све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 45. тачка 4) и члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду и одредбе члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), донео Одлуку као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, одредбе чл. 8. 13. и 14. Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист општине Блаце“, број 1/06), коју је донела Скупштина општине Блаце, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Одлука о накнади за коришћење грађевинског земљишта
(„Службени лист града Ниша“, број 74/06)
– члан 3, члан 4. став 1. и чл. 6. и 7.

Намена коришћења земљишта и врста делатности коју обавља корисник грађевинског земљишта могу бити од значаја за утврђивање одговарајућих пореских и таксених обавеза али то нису били елементи за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, према одредбама Закона о планирању и изградњи из 2003. године, нити су могли бити ближи критеријуми за одређивање погодности које грађевинско земљиште пружа кориснику.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 4. став 1. у делу који гласи: „пословног, стамбеног и помоћног простора“ и чл. 6. и 7. Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист града Ниша“, број 74/06), коју је донела Скупштина општине Гаџин Хан, нису у сагласности са Уставом и законом.

2. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредбе члана 3. Одлуке из тачке 1.

3. Окончава се поступак за оцену уставности и законитости Одлуке о грађевинском земљишту („Службени лист града Ниша“, број 83/07), коју је донела Скупштина општине Гаџин Хан.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости више одлука (девет), од којих су, као предмет овог поступка, означене Одлука о грађевинском земљишту и Одлука о накнади за коришћење грађевинског земљишта, које је донела Скупштина општине Гаџин Хан, а које су оспорене под редним бројем 4. иницијативе. У иницијативи су образложени разлози оспоравања законитости свих одлука тако што је наведено: да се из текстова оспорених одлука не може на поуздан начин утврдити за које се грађевинско земљиште одређују накнаде, односно где се земљиште налази и које је површине, да ли је реч о јавном изграђеном или неизграђеном земљишту, или о осталом грађевинском земљишту, а уколико се ради о осталом грађевинском земљишту, на који начин је то земљиште опремљено објектима инфраструктуре; да су одлуке нејасне и неразумљиве, па постоји оправдана сумња да је ова накнада прописана за електроенергетске објекте који се налазе ван граница грађевинског земљишта; да на

електродистрибутивним подручјима претежни део земљишта на коме се налазе подземни и надземни електропроводови високо и нисконапонске мреже припада категорији осталог грађевинског земљишта на коме су ови објекти инфраструктуре једини објекти и изграђени су средствима иницијатора; да јединице локалне самоуправе утврђују различиту висину накнаде за исте објекте које користи иницијатор, а за то не наводе одговарајуће критеријуме и мерила, као и да јавна предузећа у појединим општинама чији је оснивач локална самоуправа не плаћају накнаду за коришћење грађевинског земљишта, иако општине немају законско овлашћење да прописују олакшице и ослобађање од обавезе плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта у државној својини. Овакво прописивање, по мишљењу иницијатора, није у складу са одредбама чл. 67, 68, 70, 75, 77, 78. и 79. Закона о планирању и изградњи, а одредбе које се односе на критеријуме и мерила за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта супротне су одредбама чл. 84. и 87. Устава Републике Србије. Поступајући по захтеву Суда за уређење иницијативе, поред већ изнетог, иницијатор наводи да одустаје од поднете иницијативе за оцену уставности и законитости Одлуке о грађевинском земљишту („Службени лист града Ниша“, број 83/07), а да остаје при поднетој иницијативи за оцену уставности и законитости Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта. Прецизира да оспорава уставност и законитост одредаба чл. 3, 6. и 7. Одлуке, при чему нису наведени разлози на којима се заснива тврдња да су наведене одредбе Одлуке у супротности са одредбама чл. 84. и 87. Устава. Такође истиче да је одредба члана 6. Одлуке несагласна са чланом 77. Закона о планирању и изградњи, јер је висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта утврђена према облику организовања и делатностима који се обављају о објектима.

У одговору доносиоца акта наводи се да је Скупштина општине Гаџин Хан, користећи своје право прописано одредбама члана 77. Закона о планирању и изградњи, оспореним одредбама Одлуке одредила ко су непосредни корисници на које се односи накнада за коришћење грађевинског земљишта (члан 3). У односу на оспорену одредбу члана 6. Одлуке наводи се да је накнада прописана на бази самосталног избора ближих критеријума и мерила за обрачун накнаде, што је у границама овлашћења из члана 77. Закона, као и да оспореном одредбом члана 7. Одлуке није прописано ослобађање, већ умањење накнаде, што је по мишљењу доносиоца акта, у складу са одредбама члана 77. Закона „којом је локалној самоуправи остављена диспозиција одлучивања о висини и начину плаћања накнаде“.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је Скупштина општине Гаџин Хан 20. октобра 2006. године донела оспорену Одлуку о накнади за коришћење грађевинског земљишта, која је објављена у „Службеном листу града Ниша“, број 74/06.

Како у иницијативи нису наведени разлози на којима се заснива несагласност оспорених одредаба Одлуке са одредбама чл. 84. и 87. Устава, Уставни суд је оцену уставности оспорених одредаба Одлуке пошао од одредбе члана 195. став 2. Устава којом је прописано да статути, одлуке

и други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом.

Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06), у односу на који је иницијатор тражио оцену законитости оспорених одредаба Одлуке, престао је да важи на основу одредбе члана 222. став 1. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09 – исправка), који је на снази од 11. септембра 2009. године. Закон о планирању и изградњи који је на снази не садржи одредбе о накнади за коришћење грађевинског земљишта, како је то било прописано одредбама чл. 77. и 78. Закона из 2003. године, већ је одредбом члана 220. прописано да се накнада за коришћење грађевинског земљишта плаћа у складу са Законом о планирању и изградњи из 2003. године, док се наведена накнада не интегрише у порез на имовину. Имајући у виду наведено, Уставни суд је ценио законитост оспорених одредаба Одлуке у односу на одредбе чл. 77. и 78. Закона о планирању и изградњи из 2003. године, којим је била прописана ова накнада.

Законом о планирању и изградњи из 2003. године накнада за коришћење грађевинског земљишта била је уређена одредбама члана 77, тако што је одређено: да накнаду за коришћење јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа власник објекта (став 1); да, изузетно, накнаду из става 1. овог члана плаћа носилац права коришћења на објекту, односно посебном делу објекта, а ако је објекат, односно посебан део објекта дат у закуп, накнаду плаћа купац објекта, односно дела објекта (став 2); да накнаду за коришћење неизграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа корисник (став 3); да се висина накнаде из ст. 1. и 2. овог члана утврђује у зависности од обима и степена уређености земљишта, његовог положаја у насељу, опремљености земљишта објектима друштвеног стандарда, саобраћајне повезаности земљишта са локалним, односно градским центром и другим садржајима у насељу, односно погодностима које земљиште има за кориснике (став 4); да ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде из ст. 1. и 2. овог члана прописује општина, односно град, односно град Београд (став 5), као и да се принудна наплата накнаде из ст. 1. и 2. овог члана врши по прописима којима се уређује порески поступак и пореска администрација (став 6). Одредбама члана 78. Закона било је прописано: да се накнада за коришћење осталог грађевинског земљишта које није у државној својини плаћа ако је то земљиште средствима општине, односно другим средствима у државној својини опремљено основним објектима комуналне инфраструктуре (електрична мрежа, водовод, приступни пут и сл.) (став 1); да се накнада за коришћење осталог неизграђеног грађевинског земљишта плаћа и у случају ако се то земљиште не приведе намени, односно не понуди у откуп општини ради привођења намени у року од две године од дана доношења урбанистичког плана (став 2); да се висина накнаде из става 2. овог члана утврђује као и за остало изграђено грађевинско земљиште, у складу са овим законом (став 3); да се, у погледу утврђивања обавезе плаћања накнаде из ст. 1. и 2. овог

члана, примењују одредбе члана 77. овог закона у погледу мерила, висине, начина, рокова плаћања и принудне наплате накнаде (став 4).

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је да општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом, утврђује стопе изворних прихода општине, начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада и да доноси програме уређења грађевинског земљишта, уређује и обезбеђује вршење послова уређења и коришћења грађевинског земљишта и утврђује висину накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта (члан 20. тач. 4) и 8)).

Законом о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06) прописано је да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији у које спада, између осталог и накнада за коришћење грађевинског земљишта (члан 6. тачка 5)) и да стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује скупштина јединица локалне самоуправе својом одлуком, у складу са законом (члан 7. став 1).

Поступајући у границама захтева из иницијативе, Уставни суд је утврдио да је оспореном одредбом члана 3. став 1. Одлуке прописано да за коришћење грађевинског земљишта из члана 2. ове одлуке накнаду плаћају непосредни корисници, а да је ставом 2. члана 3. Одлуке дефинисано која се лица сматрају као непосредни корисници. Према одредби члана 4. став 1. Одлуке, накнада за коришћење неизграђеног грађевинског земљишта, изграђеног грађевинског земљишта, пословног, стамбеног и помоћног простора плаћа се по м² земљишта. Одредбом члана 6. Одлуке утврђено је да се висина накнаде из члана 4. ове одлуке утврђује у годишњим износима по једном м², при чему је разврстана у три табеле које се односе: прва на предузетнике, друга на правна лица и трећа на државне органе, установе, јавна предузећа и организације којима је поверено вршење јавних овлашћења. У оквиру сваке табеле појединачно, номинално је изражена висина накнаде за: грађевинско земљиште, стамбени простор, пословни простор и за помоћни простор. Чланом 7. Одлуке прописано је да, у изузетним случајевима, на образложени захтев обвезника плаћања накнаде, Општинско веће општине Гаџин Хан може умањити годишњи износ обавезе највише до 50% од утврђеног износа.

На основу изложених одредаба закона, Уставни суд је утврдио да је општина имала овлашћење да уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта, као и овлашћење да својом одлуком ближе утврди мерила и критеријуме за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Међутим, по оцени Суда, одредба члана 77. Закона о планирању и изградњи није садржала овлашћење општине за прописивање нових критеријума и мерила осим оних који су предвиђени ставом 4. члана 77. Закона. Наиме, критеријуми за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта предвиђени Законом односе се на опште погодности које грађевинско земљиште пружа својим корисницима према обиму и степену уређености, положају и опремљености и само ови критеријуми могу бити ближе разрађени актом јединице локалне самоуправе. У конкретном случају,

доносилац акта је утврдио висину накнаде према врсти делатности, односно облику организовања корисника грађевинског земљишта, тако што је утврдио три категорије корисника и у оквиру сваке од тих категорија одредио накнаду у номиналном износу према намени простора који се налази на изграђеном грађевинском земљишту, односно у зависности од тога да ли је у питању стамбени, пословни или помоћни простор, чиме је прекорачио овлашћења из члана 77. Закона. Стога, по оцени Уставног суда, Скупштина општине Гаџин Хан није била овлашћена да, као посебан критеријум за утврђивање висине накнаде, пропише врсту делатности, односно облик организовања корисника грађевинског земљишта и намену простора који се налази на грађевинском земљишту и да у том смислу разради овај критеријум за утврђивање накнаде за коришћење грађевинског земљишта у зависности од тога да ли је у питању стамбени, пословни или помоћни простор. Ово из разлога што Законом о планирању и изградњи из 2003. године, намена земљишта, односно објекта који се на грађевинском земљишту налази, као ни врста делатности и облик организовања корисника земљишта, односно објеката, нису били прописани као критеријуми и мерила за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта које би општина могла ближе да разради својим актом. С тим у вези, Суд је оценио да одредбе члана 4. став 1, у делу који гласи: „пословног, стамбеног и помоћног простора“ и члана 6. оспорене одлуке, нису у сагласности са Законом. Наиме, намена коришћења земљишта била је прописана као један од елемената на основу кога су се цениле погодности које грађевинско земљиште пружа корисницима у Закону о грађевинском земљишту („Службени гласник РС“, бр. 44/95, 16/97 и 23/01), који је престао да важи ступањем на снагу Закона о планирању и изградњи из 2003. године. Уставни суд указује да намена коришћења земљишта и врста делатности коју обавља корисник грађевинског земљишта могу бити од значаја за утврђивање одговарајућих пореских и таксених обавеза, али то нису били елементи за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта према одредбама Закона о планирању и изградњи из 2003. године, а нису могли бити ни ближи критеријуми за одређивање погодности које грађевинско земљиште пружа кориснику, с обзиром на то да су погодности у конкретном случају утврђене у односу на врсту делатности коју корисник обавља и облик организовања корисника, а не у односу на квалитет земљишта.

Уставни суд је такође утврдио да је Скупштина општине Гаџин Хан прекорачила овлашћења из Закона прописивањем олакшице у плаћању ове накнаде садржане у одредби члана 7. Одлуке, из разлога што Закон о планирању и изградњи није садржао одредбе којима се поједини обвезници накнаде за коришћење грађевинског земљишта ослобађају обавезе плаћања ове врсте накнаде, нити одредбе којима се орган јединице локалне самоуправе овлашћује да пропише олакшице приликом одређивања висине ове накнаде. Стога је Суд оценио да одредба члана 7. Одлуке није у сагласности са Законом.

Суд није нашао основа за утврђивање незаконитости оспорене одредбе члана 3. Одлуке, којом је прописано ко су обвезници ове накнаде и којом је дефинисан појам непосредног корисника, с обзиром на то да ова одредба сама по себи није од значаја за решавање овог правног питања.

Уставни суд је оценио да, сагласно члану 195. став 2. Устава, оспорене одредбе Одлуке за које је утврђено да нису у сагласности са законом, нису у сагласности ни са Уставом, будући да је законитост општег акта истовремено и услов његове уставности.

Уставни суд констатује да, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да оцењује оправданост и целисходност различито утврђене висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта у општинама, решења о утврђивању накнаде за поједине обвезнике као појединачне правне акте, те друге наводе из иницијативе који, по природи ствари, не чине предмет уређивања ове одлуке.

Имајући у виду чињеницу да је иницијатор обавестио Уставни суд да одустаје од иницијативе за оцену уставности и законитости оспорене одлуке из тачке 3. изреке, Уставни суд је, на основу одредбе члана 82. став 1. тачка 8. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), окончао поступак за оцену уставности и законитости Одлуке о грађевинском земљишту.

С обзиром на то да је у току поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), одлучио без доношења решења о покретању поступка.

Сагласно изложеном, а на основу одредаба члана 45. тач. 1) и 4) и члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе Одлуке наведене у тачки 1. изреке престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: IУл-155/2009 од 22. јуна 2010. године („Службени гласник РС“, број 55/10)

Одлука о накнади за коришћење грађевинског земљишта у грађевинском подручју насељених места Меровина, Александрово, Југбогдановац, Облачина и туристичког насеља „Облачинско језеро“ („Службени лист града Ниша“, бр. 44/2000, 18/05, 62/07, 89/07, 7/08 – пречишћен текст)

Одлука о изменама и допунама Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта у грађевинском подручју насељених места Меровина, Александрово, Југбогдановац, Облачина и туристичког насеља „Облачинско језеро“ („Службени лист града Ниша“, број 86/09)

Одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта према намени објекта (за становање или обављање пословне делатности) и врсти делатности коју корисник обавља у свом пословном простору

није било сагласно критеријумима прописаним Законом о планирању и изградњи из 2003. године.

Различито категорисање грађевинског земљишта према погодности-ма које пружа, с обзиром на положај у насељеном месту и намену коришћења и сходно томе утврђивање мерила, висине, начина и рокова плаћања накнаде за коришћење градског грађевинског земљишта, било је могуће према Закону о грађевинском земљишту који је престао да важи ступањем на снагу Закона о планирању и изградњи из 2003. године, који не садржи наведени критеријум, већ јединици локалне самоуправе даје овлашћење само да пропише ближе критеријуме у складу законом утврђеним.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да Одлука о накнади за коришћење грађевинског земљишта у грађевинском подручју насељених места Меровина, Александрово, Југбогданавац, Облачина и туристичког насеља „Облачинско језеро“ („Службени лист града Ниша“, бр. 44/2000, 18/05, 62/07, 89/07, 7/08 – пречишћен текст) и Одлука о изменама и допунама Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта у грађевинском подручју насељених места Меровина, Александрово, Југбогданавац, Облачина и туристичког насеља „Облачинско језеро“ („Службени лист града Ниша“, број 86/09), које је донела Скупштина општине Меровина, нису у сагласности са законом.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта у грађевинском подручју насељених места Меровина, Александрово, Југбогданавац, Облачина и туристичког насеља „Облачинско језеро“ („Службени лист града Ниша“, број 7/08), коју је донела Скупштина општине Меровина.

Подносилац иницијативе сматра да су оспореном Одлуком накнада за коришћење грађевинског земљишта, као и услови и мерила за утврђивање висине ове накнаде, прописани супротно чл. 84. и 87. Устава Републике Србије и чл. 67, 68, 70, 75, 77, 78. и 79. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06). Иницијатор наводи да се из оспорене одлуке не може на поуздан начин утврдити за које грађевинско земљиште општинска управа одређује накнаду, где се земљиште налази и које је површине, да ли је реч о јавном изграђеном или неизграђеном земљишту или осталом грађевинском земљишту, а уколико се ради о осталом грађевинском

земљишту – на који начин је оно опремљено објектима инфраструктуре. По наводима иницијатора постоји оправдана сумња да је ова накнада прописана за електроенергетске објекте иницијатора који се налазе ван граница грађевинског земљишта, јер је Одлука нејасна и неразумљива и није у складу са Законом о планирању и изградњи. Поред наведеног, иницијатор указује да на електродистрибутивном подручју иницијатора које се налази на територији општине Мeroшина, претежни део земљишта на коме се налазе подземни и надземни електропроводови високонапонске и нисконапонске мреже, сагласно одредбама Закона о планирању и изградњи спада у остало грађевинско земљиште, на коме су једини објекти инфраструктуре заправо електроенергетски објекти који су изграђени средствима иницијатора, или се ради о земљишту које не представља грађевинско земљиште било које врсте. Иницијатор такође указује да оспореном одлуком није прописан минималан и максималан износ накнаде, као и да јединице локалне самоуправе утврђују различиту висину накнаде за исте објекте иницијатора, а да за то не наводе одговарајуће критеријуме и мерила.

Доносилац оспореног акта, у свом одговору, истиче да је основ за доношење и примену оспорене одлуке Закон о планирању и изградњи из 2003. године. Оспореном одлуком утврђено је шта се сматра грађевинским земљиштем, те да се оно утврђује Генералним планом општине Мeroшина, Регулационим планом туристичког насеља „Облачинско језеро“, Одлуком о одређивању грађевинског подручја насеља Александрово и Одлуком о одређивању грађевинског земљишта у грађевинском подручју насеља Југбодановац. Овом одлуком је, такође, утврђено да се грађевинским земљиштем сматра и земљиште на подручју општине Мeroшина на коме су изграђене подземне и надземне инсталације, у ширини од 2 м, као и земљиште на коме су изграђени регионални путеви, магистрални пут и део ауто-пута Ниш–Лесковац, заједно са земљишним појасом тих путева. Наведено земљиште опремљено је, поред осталог, приступним путевима, па се јасно може уочити о којем грађевинском земљишту је реч. Поред наведеног, овом одлуком су јасно утврђени и критеријуми и мерила за одређивање висине плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Скупштина општине Мeroшина је, на седници од 20. децембра 2000. године, донела Одлуку о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист града Ниша“, број 44/2000), на основу одредаба чл. 27, 28. и 29. Закона о грађевинском земљишту („Службени гласник РС“, бр. 44/95 и 16/97) и члана 16. Статута општине Мeroшина („Службени лист града Ниша“, број 17/2000). До 2008. године Скупштина општине Мeroшина је донела три Одлуке о измени и допуни основног текста оспорене одлуке, и то: 7. марта 2005. године, 20. септембра 2007. године и 17. децембра 2007. године. Правни основ за доношење ових одлука је измењен у односу на правни основ за доношење основне Одлуке, јер је у међувремену престао да важи Закон о грађевинском земљишту и донет је нови Статут општине Мeroшина. Правни основ за доношење ових одлука био је члан 77.

Закона о планирању и изградњи из 2003. године и члан 28. Статута општине Меровина („Службени лист града Ниша“, бр. 27/02 и 18/05). На основу члана 3. Одлуке о измени и допуни Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта у грађевинском подручју насељених места Меровина, Александрово, Југбогдановац, Облачина и туристичког насеља „Облачинско језеро“ („Службени лист града Ниша“, број 89/07) задужена је и овлашћена Општинска управа општине Меровина да сачини пречишћени текст ове одлуке и објави га у службеном гласилу града Ниша. На основу овог овлашћења Општинска управа је 15. јануара 2008. године утврдила пречишћени текст оспорене одлуке и објавила га у „Службеном листу града Ниша“, број 7 од 22. фебруара 2008. године. Како се поднетом иницијативом оспорава пречишћени текст Одлуке, то је Уставни суд утврдио да оспорени акт обухвата основни текст Одлуке и све измене и допуне извршене закључно са децембром 2007. године.

Оспореном Одлуком утврђује се обавеза плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта у грађевинском подручју, одређују обвезници плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта и прописују се мерила за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта у грађевинском подручју насељених места: Меровина, Александрово, Југбогдановац, Облачина и туристичког насеља „Облачинско језеро“, а такође се прописује и начин расподеле средстава за утврђену накнаду (члан 1). Одредбама чл. 2. до 4. оспорене одлуке прописано је: да за коришћење грађевинског земљишта накнаду плаћају непосредни корисници, да је грађевинско земљиште одређено Генералним планом Меровине, Регулационим планом туристичког насеља „Облачинско језеро“, Одлуком о одређивању грађевинског подручја насеља Александрово и Одлуком о одређивању грађевинског земљишта у грађевинском подручју насеља Југбогдановац, да се грађевинским земљиштем на подручју општине Меровина сматра и земљиште на коме су изграђене подземне и надземне инсталације у ширини до 2м и на коме су изграђени регионални путеви, магистрални пут и део ауто-пута Ниш–Лесковац, заједно са земљишним појасом тих путева (члан 2); да су средства остварена од накнаде за коришћење грађевинског земљишта приходи буџета општине Меровина, да се ова средства могу употребити за изградњу објеката на територији општине Меровина и за учешће у изградњи објеката од ширег значаја таксативно наведених у ставу 2. овог члана, а на основу планова и програма Скупштине општине Меровина којима се утврђује износ средстава који се усмерава за ове намене (члан 3); да се изграђеним грађевинским земљиштем сматрају грађевинске парцеле, односно комплекси земљишта на којима су изграђени објекти за трајну употребу и да се неизграђеним грађевинским земљиштем сматрају грађевинске парцеле, односно комплекси земљишта на којима нису изграђени објекти или су подигнути само привремени, односно помоћни објекти (члан 4). Ослобађање од плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта уређено је одредбама чл. 5. и 6. Одлуке и то тако што су од ове обавезе ослобођени органи локалне самоуправе у потпуности, а државни

органи и организације за земљишта у државној својини на коме су изграђени објекти у својини Републике Србије, док је за коришћење земљишта у јавној употреби такође предвиђено ослобађање од плаћања ове накнаде за намене које су таксативно наведене у ставу 2. члана 6. Одлуке, као и обавеза власника административних и пословних објеката који се налазе на овом земљишту, а не користе се непосредно за намене утврђене овом одлуком, да плаћају накнаду за коришћење грађевинског земљишта. Одредбама чл. 7. до 11. одређени су обвезници накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Чланом 12. оспорене одлуке одређено је да се накнада плаћа по м² изграђеног корисног простора, као и по м² земљишта, док је одредбама чл. 13. и 14. Одлуке дефинисано шта се сматра изграђеним корисним простором и земљиштем за које се плаћа накнада за коришћење грађевинског земљишта по м². Одредбама чл. 15. до 19. оспорене одлуке одређено је: да се накнада за коришћење грађевинског земљишта утврђује зависно од погодности које грађевинско земљиште пружа корисницима према намени објекта или према делатности које се обављају и да се вредновање погодности врши мерилима из табеле I и II које су саставни део ове одлуке (члан 15); да се вредновање просторних услова грађевинског земљишта за становање врши према мерилима из табеле I, а за обављање делатности према мерилима из табеле II, где се делатности групишу у четири категорије и то: 1. индустрија и пољопривреда, 2. саобраћај и везе, 3. трговина, угоститељство и туризам, занатство и личне услуге, 4. финансијске, техничке и остале услуге (члан 16); да је вредновање просторних јединица исказано бодовима, да се укупан број бодова израчунава као прост збир бодова утврђених по елементима из табеле I и II мерила и да празан пословни простор у коме се не обавља никаква делатност, није бодовно вреднован, већ му се додељују бодови од 100 до 300, у зависности од његове површине (члан 17); да извршни одбор Скупштине Метрошина формира Комисију, која записнички утврђује укупан број бодова и површину изграђеног корисног простора и земљишта (члан 18); да су за одређивање вредности бода корисници сврстани у 7 група, од којих се прва односи на становање, а осталих шест на делатности које су разврстане на основу Јединствене класификацији делатности (члан 19). Одредбама члана 20. Одлуке прописано је да се месечни износ накнаде за коришћење грађевинског земљишта утврђује множењем укупног броја бодова са површином објекта и вредношћу бода, да вредност бода утврђује Скупштина општине Метрошина посебном одлуком и да се вредност бода усклађује са кретањем цена на мало у Републици Србији, на основу података надлежног органа за послове статистике, док је одредбама члана 21. Одлуке одређено како се израчунава накнада за коришћење грађевинског земљишта за помоћне просторије, непокривена складишта, интерне паркинге, радионице на слободном простору, као и за неизграђено земљиште у комплексу ових објеката које није ангажовано за намене којима ови објекти служе. Одредбама чл. 22. до 25. Одлуке уређена су посебна правила за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта у случају обављања привредне делатности у стану, коришћења дворишта

уз стамбени објекат од стране једног или више непосредних корисника тог стамбеног објекта, коришћења изграђеног и неизграђеног земљишта које се користи за обављање пословне делатности, манипулативни простор и саобраћајнице, коришћења грађевинског земљишта које је додељено ради изградње објекта и коришћења грађевинског земљишта од стране привредног субјекта који је регистрован за обављање више делатности. Чланом 26. Одлуке предвиђено је када настаје обавеза плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта, док су одредбама чл. 27. до 33. оспореног општег акта уређена права и обавезе надлежних општинских органа, ЈП Дирекција за изградњу општине Метрошина и обвезника плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта у поступку утврђивања висине ове накнаде. Одредбом члана 34. Одлуке је предвиђено да се потпуно или делимично ослобађање од накнаде за коришћење грађевинског земљишта за поједине категорија корисника који поседују стамбене објекте може извршити на основу критеријума и мерила које пропише Извршни одбор општине Метрошина, док је одредбом члана 35. предвиђено да извршни одбор општине Метрошина може у изузетним ситуацијама (привремени прекид производње из објективних разлога, поремећај пословања изазван вишом силом и др.) делимично или у целости за одређени временски период ослободити или одложити обавезу плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта кориснике из категорије правних лица. Чланом 36. Одлуке одређене су новчане казне за прекршаје предвиђене овом одлуком. Саставни део ове одлуке су Табела I којом је извршено вредновање просторних услова грађевинског земљишта за становање и Табела II којом је извршено вредновање погодности грађевинског земљишта за обављање четири категорије делатности, које су одређене чланом 16. ове одлуке.

Уставни суд је, такође, утврдио да је Скупштина општине Метрошина, на седници од 11. децембра 2009. године, донела Одлуку о измени и допуни оспорене одлуке, која је објављена у „Службеном листу града Ниша“, број 34 од 21. децембра 2009. године, с позивом на члан 220. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 72/09), у вези са чланом 77. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06) и на члан 34. Статута општине Метрошина („Службени лист града Ниша“, број 78/08). Одредбом члана 1. ове одлуке извршена је допуна члана 1. оспорене одлуке, тако што је додат нови став 2, којим је предвиђено да се накнада за коришћење пословног простора, без обзира на облик својине у коме се он налази, плаћа на целом подручју општине Метрошина, у свему према мерилима и критеријумима који су утврђени оспореном одлуком, док је чланом 2. ове одлуке допуњен члан 19. оспорене одлуке додавањем нове алинеје која гласи: „делатност мобилне телефоније (64200)“. Чланом 3. ове одлуке је констатовано да у осталим деловима оспорене одлука остаје неизмењена, а чланом 4. је прописано њено ступање на снагу и почетак примене од 1. јануара 2010. године.

Како иницијатор није изнео разлоге на којима заснива своје наводе о несагласности оспорене одлуке са одредбама чл. 84. и 87. Устава, Уставни

суд је у спроведеном поступку вршио само оцену законитости оспореног општег акта. Уставни суд налази да су за оцену законитости наведене Одлуке од значаја одредбе Закона о планирању и изградњи од 2003. године, као и одредбе важећег Закона о локалној самоуправи и Закона о финансирању локалне самоуправе.

Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03, 34/06, 39/09 – Одлука Уставног суда, 72/09 – други Закон), у односу на који иницијатор тражи оцену законитости оспорених одлука, престао је да важи 11. септембра 2009. године, на основу одредбе члана 222. став 1. новодонетог Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09 – исправка). Важећи Закон о планирању и изградњи не предвиђа плаћање накнаде за коришћење грађевинског земљишта, која је била прописана одредбама члана 77. Закона из 2003. године, због промене у режиму својине на грађевинском земљишту. Међутим, одредбом члана 220. овог закона је прописано да се накнада за коришћење грађевинског земљишта плаћа у складу са Законом о планирању и изградњи из 2003. године, док се наведена накнада не интегрише у порез на имовину. Имајући у виду наведено, Уставни суд је констатовао да се оцена законитости оспорене одлуке може извршити у односу на одредбе Закона о планирању и изградњи из 2003. године, које се односе на накнаду за коришћење грађевинског земљишта, а које су и биле правни основ за њено доношење.

Законом о планирању и изградњи из 2003. године прописано је: да грађевинско земљиште јесте земљиште на којем су изграђени објекти и земљиште које служи редовној употреби тих објеката, као и земљиште које је, у складу са законом, одговарајућим планом предвиђено за изградњу и редовно коришћење објеката и да се грађевинско земљиште користи према његовој намени и на начин којим се обезбеђује његово рационално коришћење, у складу са законом (члан 67); да грађевинско земљиште може бити јавно грађевинско земљиште и остало грађевинско земљиште (члан 68); да јавно грађевинско земљиште одређује општим актом општина, у складу са овим законом и урбанистичким планом, као и да се јавно грађевинско земљиште не може отуђити из државне својине (члан 70. ст. 1. и 7); да се грађевинско земљиште користи као изграђено и неизграђено, да је изграђено грађевинско земљиште оно земљиште на коме су изграђени објекти у складу са законом, намењени за трајну употребу, док је неизграђено грађевинско земљиште оно земљиште на којем нису изграђени објекти, на којем су изграђени објекти супротно закону или на којем су изграђени привремени објекти (члан 75). Одредбама члана 77. овог закона одређено је: да накнаду за коришћење изграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа власник објекта (став 1); да, изузетно, накнаду из става 1. овог члана плаћа носилац права коришћења на објекту, односно посебном делу објекта, а ако је објекат, односно посебан део објекта дат у закуп, накнаду плаћа купац објекта, односно дела објекта (став 2); да накнаду за коришћење неизграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној

својини плаћа корисник (став 3); да се висина накнаде из ст. 1. и 2. овог члана утврђује у зависности од обима и степена уређености земљишта, његовог положаја у насељу, опремљености земљишта објектима друштвеног стандарда, саобраћајне повезаности земљишта са локалним, односно градским центром и другим садржајима у насељу, односно погодностима које земљиште има за кориснике (став 4); да ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде из ст. 1. и 2. овог члана, прописује општина, односно град, односно град Београд (став 5); да се принудна наплата накнаде из ст. 1. и 2. овог члана врши по прописима којима се уређује порески поступак и пореска администрација (став 6). Одредбама члана 78. Закона прописано је: да се накнада за коришћење осталог грађевинског земљишта које није у државној својини плаћа ако је то земљиште средствима општине, односно другим средствима у државној својини опремљено основним објектима комуналне инфраструктуре (електрична мрежа, водовод, приступни пут и сл.) (став 1); да се накнада за коришћење осталог неизграђеног грађевинског земљишта плаћа и у случају ако се то земљиште не приведе намени, односно не понуди у откуп општини ради привођења намени у року од две године од дана доношења урбанистичког плана (став 2); да се висина накнаде из става 2. овог члана утврђује као и за остало изграђено грађевинско земљиште, у складу са овим законом (став 3); да се у погледу утврђивања обавезе плаћања накнаде из ст. 1. и 2. овог члана примењују одредбе члана 77. овог закона у погледу мерила, висине, начина, рокова плаћања и принудне наплате накнаде (став 4).

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је: да општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом утврђује стопе изворних прихода општине, начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада и да доноси програме уређења грађевинског земљишта, уређује и обезбеђује вршење послова уређења и коришћења грађевинског земљишта и утврђује висину накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта (члан 20. тач. 4) и 8)); да су органи општине скупштина општине, председник општине, општинско веће и општинска управа (члан 27); да су извршни органи општине председник општине и општинско веће (члан 42).

Законом о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06) прописано је: да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији у које спада, између осталог, и накнада за коришћење грађевинског земљишта (члан 6. тачка 5)) и да стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком, у складу са законом (члан 7. став 1); да јединица локалне самоуправе у целости утврђује, наплаћује и контролише јавне приходе из члана 6. овог закона почев од 1. јануара 2007. године (члан 60); да јединица локалне самоуправе може да закључи уговор о пружању техничке и друге помоћи са Министарством финансија – Пореском управом за послове из члана 60. овог закона за чије обављање није оспособљена, уз накнаду коју

утврђује Пореска управа и да ће уговорену помоћ Пореска управа пружати најкасније до 31. децембра 2008. године (члан 62).

На основу наведеног следи да је општина овлашћена да уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта, као и да је надлежни орган општине овлашћен да својом одлуком утврди висину накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Међутим, начин и мерила за одређивање висине ове накнаде морају се прописати у складу са законом. Одредбом члана 77. став 4. Закона о планирању и изградњи из 2003. године предвиђени су критеријуми за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта којих се општина мора придржавати приликом одређивања висине ове накнаде. Ти критеријуми односе се на обим и степен уређености земљишта, његов положај у насељу, опремљеност земљишта објектима друштвеног стандарда, саобраћајне повезаности земљишта са локалним, односно градским центром, радним зонама и другим садржајима у насељу, односно погодностима које земљиште има за кориснике. Сагласно ставу 5. истог члана Закона, општина има овлашћење да, у оквиру наведених Законом утврђених критеријума, својим актом пропише ближе критеријуме и мерила за плаћање предметне накнаде. Наведено овлашћење омогућава ефикасније вредновање појединих законских критеријума и њихову конкретизацију, али не и право јединице локалне самоуправе да прописује било који нови критеријум који није предвиђен Законом о планирању и изградњи. Наиме, критеријуми предвиђени Законом се односе на опште погодности које грађевинско земљиште пружа својим корисницима према обиму и степену уређености, положају и опремљености. У Закону нису наведене све погодности које би грађевинско земљиште могло да пружи корисницима грађевинског земљишта у различитим јединицама локалне самоуправе имајући у виду њихове специфичности, па је само у том делу остављено надлежним органима јединица локалне самоуправе да евентуално ближе уреде неке критеријуме који би због тих специфичности могли да представљају погодности за кориснике грађевинског земљишта на територији појединих општина, односно градова.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да је Скупштина општине Мерошина била овлашћена да оспореном Одлуком о накнади за коришћење грађевинског земљишта пропише ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта на територији општине Мерошина.

Међутим, чланом 15. оспорене одлуке критеријуми за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта одређени су у зависности од погодности које грађевинско земљиште пружа корисницима према намени објекта изграђеног на земљишту или према делатностима које корисник грађевинског земљишта обавља. На тај начин је Скупштина општине Мерошина, поред законског критеријума – погодности које грађевинско земљиште пружа корисницима, одредила још два критеријума на основу којих се утврђује висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта. То су намена објекта и врста делатности коју корисник грађевинског земљишта обавља.

Поступајући на описани начин Скупштина општине Мерошина није на основу законског овлашћења из члана 77. став 5. Закона о планирању и изградњи ближе прописала већ утврђене законске критеријуме који се односе на погодности које грађевинско земљиште пружа својим корисницима, већ је одредила да се на основу намене објекта (за становање или обављање пословне делатности) и врсте делатности коју корисник обавља у свом пословном простору, непосредно одређује висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Штавише, ова два критеријума представљају полазне критеријуме на основу којих се вреднују све погодности које грађевинско земљиште пружа корисницима, што се може видети из табела I и II, које према одредби члана 15. став 2. оспорене одлуке представљају саставни део Одлуке, а из којих експлицитно следи да се за исто грађевинско земљиште плаћа различита накнада у зависности да ли се на њему налази стан или пословни простор, односно да висина ове накнаде зависи и од врсте делатности коју обвезник обавља. Сагласно одредби члана 16. Одлуке делатности су груписане у четири категорије, тако да се висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта одређује у зависности у коју категорију се сврстава делатност коју корисник грађевинског земљишта обавља. Тако корисник грађевинског земљишта са идентичним погодностима плаћа различите накнаде за коришћење тог земљишта у зависности да ли обавља индустријску или пољопривредну делатност, услужне делатности, финансијске услуге или делатности у области саобраћаја и веза.

Овакав начин одређивања висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта био је могућ у време важења Закона о грађевинском земљишту („Службени гласник РС“, бр. 44/95, 16/97 и 23/01), јер је одредбама члана 27. овог закона било прописано да мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде за коришћење градског грађевинског земљишта утврђује општина својим актом, којим се то земљиште може различито категорисати, према погодностима које оно пружа, с обзиром на положај у насељеном месту и намени коришћења (за становање, за производњу или другу делатност). Значи намена коришћења објекта је била један од законских критеријума на основу којих су се цениле погодности које грађевинско земљиште пружа корисницима и на основу кога се утврђивала висина накнаде за његово коришћење. Међутим, Закон о грађевинском земљишту је престао да важи 13. маја 2003. године, ступањем на снагу Закона о планирању и изградњи из 2003. године, из кога је изостављен наведени критеријум. Законом о планирању и изградњи су утврђени нови критеријуми за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, а општини је дато само овлашћење да пропише ближе критеријуме за одређивање висине ове накнаде, у складу са законским критеријумима.

Према оцени Уставног суда, намена објекта и врста делатности коју обавља корисник грађевинског земљишта могу бити од значаја за утврђивање одговарајућих пореских обавеза, али то нису критеријуми за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта који су прописани Законом о планирању и изградњи из 2003. године, а свакако не могу бити

ближи критеријуми за одређивање погодности које грађевинско земљиште пружа кориснику грађевинског земљишта, јер се у самом Закону прописује шта могу бити погодности ове врсте. Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да је Скупштина општине Меровина прекорачила законска овлашћења у прописивању ближих критеријума за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, јер је супротно Закону о планирању и изградњи из 2003. године, одредбама члана 15. оспорене одлуке предвидела два критеријума која овај закон не предвиђа, а односе се на намену објекта и на врсте делатности коју обвезник обавља. Сагласно наведеном, Уставни суд је оценио да одредбе члана 15. оспорене одлуке нису у сагласности са чланом 77. став 5. Закона о планирању и изградњи из 2003. године. Из истих разлога, Уставни суд је оценио да ни одредбе чл. 16, 17, 19. и 21. до 25. оспорене одлуке нису у сагласности са Законом о планирању и изградњи, с обзиром на то да су одредбама ових чланова Одлуке предвиђена одређена правила за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта у зависности од намене објекта и врсте делатности коју обвезници ове накнаде обављају.

Поред питања критеријума за утврђивање накнаде за коришћење грађевинског земљишта, друго спорно питање које се поставило приликом разматрања оспорене одлуке односи се на ослобођење од плаћања ове накнаде. Наиме, Скупштина општине Меровина је одредбама чл. 5. и 6. оспорене одлуке предвидела да државни органи и организације не плаћају накнаду за коришћење грађевинског земљишта у државној својини на коме су изграђени објекти у својини Републике Србије, док је за органе локалне самоуправе и за коришћење грађевинског земљишта у јавној употреби предвиђено ослобођење од плаћања накнаде у потпуности. Поред ових ослобођења од плаћања накнаде који су предвиђени оспореном одлуком, Скупштина општине Меровина је одредбама чл. 34. и 35. оспорене одлуке овластила Извршни одбор општине Меровина да пропише критеријуме и мерила за потпуно или делимично ослобођење од плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта за поједине категорије корисника, који поседују стамбене објекте, као и овлашћење да у одређеним ситуацијама, као што су привремени прекид производње из објективних разлога, поремећај пословања изазван вишом силом и сл, самостално одлучи да делимично или у целости за одређени временски период ослободи или одложи обавезу плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта за кориснике из категорије правних лица. Разматрајући одредбе наведених чланова Одлуке, Уставни суд је констатовао да су одредбама члана 77. ст. 1. до 3. Закона о планирању и изградњи из 2003. године одређени обвезници плаћања накнаде за коришћење изграђеног и неизграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини, а да је одредбом члана 78. став 1. Закона утврђена обавеза плаћања накнаде за коришћење осталог грађевинског земљишта које није у државној својини само под условом да је то земљиште средствима општине, односно другим средствима у државној својини опремљено основним објектима инфраструктуре.

Наведени Закон не садржи одредбе којима се обвезници накнаде за коришћење грађевинског земљишта ослобађају обавезе плаћања ове врсте накнаде, нити одредбе којима се орган јединице локалне самоуправе овлашћује да пропише ослобађање од плаћања ове накнаде. Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да Скупштина општине Меровина није имала законско овлашћење да од обавезе плаћања ове накнаде изузме поједине субјекте, нити грађевинско земљиште на територији своје општине које се користи за одређене намене. Из тих разлога Уставни суд је оценио да одредбе чл. 5, 6, 34. и 35. оспорене одлуке нису у сагласности са одредбама чл. 77. и 78. Закона о планирању и изградњи из 2003. године.

Приликом разматрања оспорене одлуке Уставни суд је такође утврдио да Скупштина општине Меровина није извршила усклађивање ове одлуке са Законом о локалној самоуправи, јер се као извршни орган општине у већем броју одредаба ове одлуке наводи Извршни одбор општине Меровина, уместо општинског већа које је предвиђено наведеним законом. Поред ове законске неусклађености оспорене одлука није усклађена ни са Законом о пореском поступку и пореској администрацији, јер је одредбама члана 33. Одлуке предвиђено да се у погледу обрачуна камате и осталог што није посебно прописано овом одлуком примењују одредбе Закона о порезу на доходак грађана, као и да принудну наплату врши РУЈП – подручна јединица Меровина по прописима о наплати пореза на доходак грађана. Наиме, ступањем на снагу Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 61/07, 20/09 и 72/09) престале су да важе одредбе Закона о порезу на доходак грађана о принудној наплати пореза на које се позива Скупштина општине Меровина у наведеној одредби Одлуке. Поред тога, образовањем Пореске управе у оквиру Министарства финансија, престала је да постоји републичка управа јавних прихода. У том смислу, Уставни суд је утврдио да одредба члана 33. Одлуке није усклађена ни са одредбама члана 60, односно члана 62. Закона о финансирању локалне самоуправе.

Имајући у виду да је Уставни суд оценио да одредбе чл. 5, 6, 15, 16, 17, 19, чл. 21. до 25. и чл. 33, 34. и 35. нису у сагласности са законом, а пошто без ових одредаба Одлука у целини не може да опстане у правном поретку, Суд је утврдио да оспорене одлука у целини није у сагласности са законом.

Скупштина општине Меровина је у току поступка пред Уставним судом, донела Одлуку о изменама и допунама Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист града Ниша“, број 86/09). Имајући у виду да ова одлука не може самостално егзистирати у правном поретку Републике Србије, јер се овом одлуком врше измене и допуне оспорене одлуке, Уставни суд је утврдио да ни ова одлука није у сагласности са законом.

На основу изнетог и одредбе члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је утврдио Одлука о накнади за коришћење грађевинског земљишта, коју је донела Скупштина општине Меровина, није у сагласности са законом. Уставни суд је одлучио без доношења решења о покретању поступка, јер су наведеним одредбама оспорене одлуке регулисана питања о којима Суд већ има заузет став,

изражен у донетим одлукама поводом истог спорног уставноправног питања у предметима ГУл-157/2009 од 16. априла 2010. године, ГУл-154/2009 од 20. маја 2010. године и ГУл-160/2009 од 17. јуна 2010. године.

Поводом навода из иницијативе да се из оспорене одлуке не може утврдити за које грађевинско земљиште општине Меровина се одређује накнада, где се земљиште налази, које је површине и врсте грађевинско земљиште, те на који начин је опремљено објектима инфраструктуре, Уставни суд констатује да наведена питања нису предмет оспорене одлуке, већ су уређена другим општим актима надлежног органа Општине. Поред наведеног, Уставни суд је утврдио да није надлежан да оцењује оправданост и целисходност различито утврђене висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта у општинама на подручју града Ниша, Зајечара и Лесковца, нити решења о утврђивању накнаде појединим обвезницима, јер су то појединачни, а не о општи правни акти.

Имајући у виду све изложено, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 4) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, Одлука о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист града Ниша“, бр. 44/2000, 18/05, 62/07, 89/07, 7/08 – пречишћен текст) и Одлука о измени и допуни Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист града Ниша“, број 86/09), које је донела Скупштина општине Меровина, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: ГУл-159/2009 од 8. јула 2010. године

(„Службени гласник РС“, број 73/10)

**Одлука о накнади за коришћење грађевинског земљишта
(„Службени лист општине Краљево“, број 12/03)
– чл. 5. до 7, 9. и 11.**

Износ накнаде за коришћење грађевинског земљишта може се утврђивати само на основу вредновања законских критеријума, а не прописивањем нових критеријума или изостављањем неког од законских критеријума из система вредновања.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе чл. 5. до 7, 9. и 11. Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист општине Краљево, број 12/03), нису у сагласности са законом.

2. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање незаконитости осталих одредаба Одлуке из тачке 1.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднете су иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист општине Краљево“, број 12/03). Подносилац прве иницијативе сматра да одредбе чл. 5, 6, 7, 9. и 11. оспорене одлуке нису у сагласности са одредбама члана 77. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 47/03). Према наводима иницијатора, разлози за оспоравање законитости одредаба чл. 5, 6, 7, 9. и 11. Одлуке су у томе што је Привремени орган општине Краљево својим актом утврдио критеријуме за вредновање грађевинског земљишта који нису у складу са наведеним одредбама Закона. Наиме, у оспореним одредбама Одлуке као критеријум за вредновање грађевинског земљишта предвиђен је, поред осталог, и критеријум који се односи на обављање одређених делатности у објектима који се налазе на грађевинском земљишту, па је на тај начин овај критеријум постао један од битних елемената на основу кога се утврђује висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Иницијатор сматра да овако погрешно утврђен критеријум има за последицу утврђивање превисоких накнада за коришћење грађевинског земљишта, што оспорене одредбе Одлуке чини незаконитим. Подносилац друге иницијативе сматра да оспорене одлука није донета у складу са чланом 77. Закона о планирању и изградњи, јер ни у једној својој одредби не садржи висину накнаде за коришћење грађевинског земљишта, како је то предвиђено ставом 5. наведеног члана Закона, тако да се на основу оспорене одлуке не може знати нити је доступно јавности колика је висина накнаде за конкретни појединачни објекат. Иницијатор такође наводи да се на основу члана 11. оспорене одлуке не може поуздано знати колика је висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта, с обзиром на то да је одредбама овог члана одлуке предвиђено да је висина накнаде по 1 м² производ укупног броја бодова просторне јединице и одговарајуће вредности бода, коју утврђује Извршни одбор Скупштине општине Краљево посебном одлуком.

Донсилац акта, у свом одговору, наводи да је Привремени орган општине Краљево, на седници одржаној 12. септембра 2003. године, донео оспорену одлуку на основу овлашћења из члана 80. тачка 7) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 49/99 и 27/01), члана 77. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06), члана 24. став 1. тачка 7. Статута општине Краљево („Службени лист општине Краљево“, број 2/2000) и члана 3. Одлуке о распуштању општине Краљево и образовању Привременог органа општине Краљево („Службени гласник РС“, број 71/03). Наиме, одредбом члана 80. тачка 7) Закона о локалној самоуправи предвиђено је да скупштина општине, између осталог, утврђује накнаду за уређивање и накнаду за коришћење грађевинског земљишта, у складу са законом, док је иста надлежност скупштине општине Краљево одређена одредбом члана 24. став 1. тачка 7. Статута општине Краљево.

Одредбом члана 3. Одлуке о распуштању општине Краљево и образовању Привременог органа општине Краљево утврђено је да Привремени орган обавља послове Скупштине општине Краљево, утврђене законом и Статутом општине, до спровођења нових избора и конституисања скупштине општине. Доносилац акта посебно истиче одредбу члана 77. став 5. Закона о планирању и изградњи којом је прописано да ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта прописује општина, односно град, као непосредно законско овлашћење да Привремени орган општине Краљево пропише ближе критеријуме за вредновање грађевинског земљишта на основу укупних погодности које одређено земљиште пружа корисницима, као што су: обим и степен изграђености и уређености, положај земљишта и развијеност градског саобраћаја, рационалност коришћења и друге околности од значаја за његово искоришћавање. На тај начин је извршено различито вредновање грађевинског земљишта за становање, за производне и њима сродне делатности, за занатске и њима сродне делатности, за делатности трговине на мало и њима сродне делатности, за делатности угоститељства и за остале пословне делатности. Полазећи од ових ближе утврђених критеријума, Привремени орган општине Краљево је оспореним одредбама члана 9. Одлуке утврдио да се вредновање грађевинског земљишта на подручју просторне јединице у погледу укупних погодности које то земљиште пружа при коришћењу, врши према посебним скуповима елемената, и да се заступљеност појединих елемената у сваком од посебних скупова елемената изражава одређеним бројем бодова према јединственој табели елемената за вредновање грађевинског земљишта на подручју просторних јединица у погледу погодности при коришћењу и да табела елемената чини саставни део оспорене одлуке. Доносилац акта је, на основу изложеног, закључио да је Привремени орган општине Краљево искористио своја законска овлашћења, односно да их, у конкретном случају, није прекорачио.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Уставни суд је најпре утврдио да је наведена иницијатива поднета у време важења Закона о поступку пред Уставним судом и правном дејству његових одлука („Службени гласник РС“, бр. 32/91, 67/93 и 101/05), који је престао да важи 6. децембра 2007. године, ступањем на снагу Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07). Одредбом члана 112. Закона о Уставном суду предвиђено је да ће се поступци започети пред Уставним судом пре дана ступања на снагу овог закона, окончати по одредбама овог закона.

Привремени орган општине Краљево је на седници од 12. септембра 2003. године донео оспорену одлуку на основу одредаба члана 77. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 47/03), члана 24. став 1. тачка 7) Статута општине Краљево („Службени лист општине Краљево“, број 2/2000), члана 3. Одлуке Владе о распуштању општине Краљево и образовању Привременог органа општине Краљево („Службени гласник РС“, број 71/03) и члана 19. Пословника Привременог органа општине Краљево

(„Службени лист општине Краљево“, број 8/03). Овом одлуком су уређени, у складу са Законом о планирању и изградњи, основи и мерила за утврђивање висине, као и начин и рокови за плаћање накнаде за коришћење грађевинског земљишта (члан 1). Чланом 2. оспорене одлуке предвиђено је да се накнада за коришћење грађевинског земљишта плаћа у складу са одредбама члана 77. Закона о планирању и изградњи, да се накнада плаћа и за привремено коришћење изграђеног и неизграђеног грађевинског земљишта, да се накнада за изграђено грађевинско земљиште обрачунава по 1 м² стамбеног, односно пословног простора, а за неизграђено грађевинско земљиште по 1 м² земљишта и 1 м² површине изграђеног привременог објекта. Истим чланом је дефинисано шта се сматра корисним стамбеним корисним пословним простором у смислу ове одлуке. Одредбама чл. 3. и 4. Одлуке одређени су обвезници плаћања накнаде за стамбени простор и обавеза власника да измири накнаду за коришћење грађевинског земљишта уколико је непосредни корисник – купац не измири. Одредбама члана 5. Одлуке предвиђено је: да се износ накнаде утврђује вредновањем оствареног степена комуналне опремљености земљишта и погодности које корисници стичу или имају његовим коришћењем, односно утврђивањем укупних погодности које грађевинско земљиште пружа корисницима, да се вредновање грађевинског земљишта за утврђивање укупних погодности које одређено земљиште пружа корисницима (као што су обим и степен изграђености и уређености, положај земљишта и развијеност градског саобраћаја, рационалност коришћења и друге околности од значаја за његово искоришћавање), врши посебно за становање, за производне и њима сродне делатности, за занатске и њима сродне делатности, за делатности трговине на мало и њима сродне делатности, за делатности угоститељства и за остале пословне делатности, док су оспореним одредбама члана 6. таксативно наведене делатности према класификацији делатности које су обухваћене производним, занатским, угоститељским и осталим делатностима из члана 5. Одлуке. Одредбама чл. 7. до 11. Одлуке предвиђено је: да уколико корисник грађевинског земљишта на истој локацији обавља више различитих делатности примениће се висина накнаде за регистровану делатност за коју је утврђена највиша вредност бода (члан 7); да се вредновање грађевинског земљишта у смислу члана 6. ове одлуке врши по просторним јединицама чије су границе утврђене за Краљево, Матарушку Бању и Ушће (члан 8); да се вредновање грађевинског земљишта на подручју просторне јединице, у погледу укупних погодности које то земљиште пружа при коришћењу, врши према посебним скуповима елемената утврђених овом одлуком и то посебно за сваку групу корисника грађевинског земљишта, да се заступљеност појединих елемената у сваком од посебних скупова елемената изражава одређеним бројем бодова према јединственој табели за вредновање грађевинског земљишта на подручју просторних јединица у погледу погодности при коришћењу, као и да табела елемената чини саставни део ове одлуке (члан 9); да је Дирекција за планирање и изградњу одговорна за прикупљање података, вођење потребних евиденција и обављање стручних послова на вредновању грађевинског

земљишта, прикупљање и ажурирање података у стању у простору и свим корисницима грађевинског земљишта, обрачун, наплату и аутоматску обраду наведених података (члан 10); да је висина накнаде по 1 м² производ укупног броја бодова просторне јединице и одговарајуће вредности бода, да вредност бода и делатности, односно групе делатности утврђује посебном одлуком Извршни одбор Скупштине општине Краљево и да до утврђивања висине накнаде за наредни период корисник грађевинског земљишта плаћа аконтацију у висини накнаде утврђене у претходном обрачунском периоду (члан 11). Одредбама чл. 12. до 15. Одлуке уређена су правила за плаћање накнаде за коришћење грађевинског земљишта које припада стамбеној згради, грађевинске парцеле која није формирана, грађевинских парцела у улицама без водовода и канализације или савременог уличног застора, за гаражни простор и за коришћење грађевинског земљишта које је дато за обављање пословне делатности. Чланом 16. Одлуке прописано је да висину накнаде, начин и рокове плаћања утврђује Дирекција решењем за сваког корисника појединачно, право корисника на приговора против овог решење о коме одлучује Управни одбор Дирекције и одређени су рокови за плаћање накнаде за коришћење грађевинског земљишта, а одредбама члана 17. Одлуке да обрачун и наплату накнаде врши Дирекција, да је накнада приход буџета општине Краљево и да Дирекција може поверити наплату накнаде другим правним или физичким лицима. Даље су одредбама чл. 18. и 19. Одлуке одређене обавезе одређених општинских органа управе и обвезника плаћања накнаде према Дирекцији у поступку одређивања висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Чланом 20. Одлуке предвиђено је да се средства које се остваре у складу са одредбама ове одлуке користе за реализацију програма уређивања грађевинског земљишта, док су одредбама чл. 21. и 22. Одлуке предвиђена примена прописа за шифрирање делатности обвезника накнаде и Упутства за примену Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта општине Краљево из 1988. године у деловима који нису у супротности са одредбама ове одлуке. Завршним одредбама чл. 23. и 24. Одлуке прописан је престанак важења раније Одлуке и ступање на снагу ове одлуке.

Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03, 34/06, 39/09 – Одлука Уставног суда, 72/09 – други Закон), у односу на који иницијатор тражи оцену законитости оспорених одлука, престао је да важи 11. септембра 2009. године, на основу одредбе члана 222. став 1. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09 – исправка). Нови Закон о планирању и изградњи не предвиђа плаћање накнаде за коришћење грађевинског земљишта, која је била прописана одредбама члана 77. Закона из 2003. године, због промене у режиму својине на грађевинском земљишту. Међутим, одредбом члана 220. важећег Закона о планирању и изградњи прописано је да се накнада за коришћење грађевинског земљишта плаћа у складу са Законом о планирању и изградњи из 2003. године, док се наведена накнада не интегрише у порез на имовину. Имајући у виду наведено, Уставни суд је констатовао да се оцена законитости

оспорених одлука може извршити у односу на одредбе Закона о планирању и изградњи из 2003. године, које се односе на накнаду за коришћење грађевинског земљишта, а које су и биле правни основ за њихово доношење.

Законом о планирању и изградњи из 2003. године прописано је: да је грађевинско земљиште земљиште на којем су изграђени објекти и земљиште које служи редовној употреби тих објеката, као и земљиште које је, у складу са законом, одговарајућим планом предвиђено за изградњу и редовно коришћење објеката и да се грађевинско земљиште користи према његовој намени и на начин којим се обезбеђује његово рационално коришћење, у складу са законом (члан 67); да грађевинско земљиште може бити јавно грађевинско земљиште и остало грађевинско земљиште (члан 68); да јавно грађевинско земљиште одређује општим актом општина, у складу са овим законом и урбанистичким планом, као и да се јавно грађевинско земљиште не може отуђити из државне својине (члан 70. ст. 1. и 7); да се грађевинско земљиште користи као изграђено и неизграђено, да је изграђено грађевинско земљиште оно земљиште на коме су изграђени објекти у складу са законом, намењени за трајну употребу, док је неизграђено грађевинско земљиште оно земљиште на којем нису изграђени објекти, на којем су изграђени објекти супротно закону или на којем су изграђени привремени објекти (члан 75). Одредбама члана 77. овог закона одређено је: да накнаду за коришћење изграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа власник објекта (став 1); да, изузетно, накнаду из става 1. овог члана плаћа носилац права коришћења на објекту, односно посебном делу објекта, а ако је објекат, односно посебан део објекта дат у закуп, накнаду плаћа купац објекта, односно дела објекта (став 2); да накнаду за коришћење неизграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа корисник (став 3); да се висина накнаде из ст. 1. и 2. овог члана утврђује у зависности од обима и степена уређености земљишта, његовог положаја у насељу, опремљености земљишта објектима друштвеног стандарда, саобраћајне повезаности земљишта са локалним, односно градским центром и другим садржајима у насељу, односно погодностима које земљиште има за кориснике (став 4); да ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде из ст. 1. и 2. овог члана, прописује општина, односно град, односно град Београд (став 5); да се принудна наплата накнаде из ст. 1. и 2. овог члана врши по прописима којима се уређује порески поступак и пореска администрација (став 6). Одредбама члана 78. Закона прописано је да се накнада за коришћење осталог грађевинског земљишта које није у државној својини плаћа ако је то земљиште средствима општине, односно другим средствима у државној својини опремљено основним објектима комуналне инфраструктуре (електрична мрежа, водовод, приступни пут и сл.) (став 1); да се накнада за коришћење осталог неизграђеног грађевинског земљишта плаћа и у случају ако се то земљиште не приведе намени, односно не понуди у откуп општини ради привођења намени у року од две године од дана доношења урбанистичког плана (став 2); да се висина

накнаде из става 2. овог члана утврђује као и за остало изграђено грађевинско земљиште, у складу са овим законом (став 3); да се у погледу утврђивања обавезе плаћања накнаде из ст. 1. и 2. овог члана примењују одредбе члана 77. овог закона у погледу мерила, висине, начина, рокова плаћања и принудне наплате накнаде (став 4).

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је: да општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом утврђује стопе изворних прихода општине, начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада и да доноси програме уређења грађевинског земљишта, уређује и обезбеђује вршење послова уређења и коришћења грађевинског земљишта и утврђује висину накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта (члан 20. тач. 4) и 8)); да су органи општине скупштина општине, председник општине, општинско веће и општинска управа (члан 27).

Законом о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06) прописано је: да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији у које спада, између осталог, и накнада за коришћење грађевинског земљишта (члан 6. тачка 5)) и да стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком, у складу са законом (члан 7. став 1).

На основу наведеног следи да је општина овлашћена да уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта, као и да је надлежни орган општине овлашћен да својом одлуком утврди висину накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Међутим, начин и мерила за одређивање висине ове накнаде морају се прописати у складу са законом. Одредбом члана 77. став 4. Закона о планирању и изградњи из 2003. године предвиђени су критеријуми за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта којих се општина мора придржавати приликом одређивања висине ове накнаде. Ти критеријуми односе се на обим и степен уређености земљишта, његов положај у насељу, опремљеност земљишта објектима друштвеног стандарда, саобраћајне повезаности земљишта са локалним, односно градским центром, радним зонама и другим садржајима у насељу, односно погодностима које земљиште има за кориснике. Сагласно ставу 5. истог члана Закона, општина има овлашћење да у оквиру наведених законом утврђених критеријума својим актом пропише ближе критеријуме и мерила за плаћање предметне накнаде. Наведено овлашћење омогућава ефикасније вредновање појединих законских критеријума, нарочито оних који су шире постављени, без посебне конкретизације, али не и право на прописивање неких нових критеријума који нису предвиђени Законом о планирању и изградњи. Наиме, критеријуми предвиђени наведеним законом се односе на опште погодности које грађевинско земљиште пружа својим корисницима према обиму и степену уређености, положају и опремљености. У Закону нису наведене све погодности које би грађевинско земљиште могло да пружи корисницима грађевинског земљишта у различитим јединицама

локалне самоуправе имајући у виду њихове специфичности, па је само у том делу остављено надлежним органима јединица локалне самоуправе да евентуално ближе уреде неке критеријуме који би због тих специфичности могли да представљају погодности за кориснике грађевинског земљишта на територији појединих општина, односно градова.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да је привремени орган општине Краљево био овлашћен да оспореном Одлуком о накнади за коришћење грађевинског земљишта пропише ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта на територији општине Краљево.

Чланом 5. став 1. оспорене одлуке предвиђени су критеријуми за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, и то: остварени степен комуналне опремљености земљишта и погодности које корисници стичу или имају његовим коришћењем, односно утврђивањем укупних погодности које грађевинско земљиште пружа корисницима. Ове погодности су разрађене ставом 2. истог члана и односе се на обим и степен изграђености и уређености, положај земљишта и развијеност градског саобраћаја, рационалност коришћења и друге околности од значаја за његово искоришћавање. Имајући у виду да су одредбом члана 77. став 4. Закона о планирању и изградњи прописани критеријуми за утврђивање накнаде за коришћење грађевинског земљишта и да општина може својим актом да пропише само ближе критеријуме за утврђивање накнаде за коришћење грађевинског земљишта Уставни суд је утврдио да привремени орган општине Краљево није одредбама члана 5. оспорене одлуке преузео законске критеријуме, већ је одредио другачије критеријуме за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта од критеријума који су прописани у Закону о планирању и изградњи из 2003. године, за шта није имао овлашћење у Закону. Наиме, износ накнаде за коришћење грађевинског земљишта може се утврђивати само на основу вредновања законских критеријума, а не прописивањем нових критеријума или изостављањем неког од законских критеријума из система вредновања. Поред наведеног, одредбом члана 5. став 2. Одлуке предвиђено је да се вредновање наведених критеријума врши посебно у односу на становање, за производне и њима сродне делатности, за занатске и њима сродне делатности, за делатности трговине на мало и њима сродне делатности, за делатности угоститељства и за остале пословне делатности. На тај начин је привремени орган општине Краљево у оспорену одлуку увео као критеријуме за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта још два критеријума. То су намена објекта и врсте делатности које обвезник плаћања накнаде обавља.

Поступајући на описани начин привремени орган општине Краљево није на основу законског овлашћења из члана 77. став 5. Закона о планирању и изградњи ближе прописао већ утврђене законске критеријуме, већ је одредио да се на основу намене објекта (за становање или обављање пословне делатности) и врсте делатности коју корисник обавља у свом пословном простору непосредно одређује висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта.

То конкретно значи да корисник стана на грађевинском земљишту које је опремљено идентично као и грађевинско земљиште корисника пословног простора плаћа накнаду која је различита у односу на кориснике пословног простора, док корисници пословног простора плаћају различите накнаде за коришћење истог грађевинског земљишта у зависности од тога да ли обављају производне, занатске, трговинске или угоститељске делатности. Овакав начин одређивања висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта био је могућ у време важења Закона о грађевинском земљишту („Службени гласник РС“, бр. 44/95, 16/97 и 23/01), јер је одредбама члана 27. овог закона било прописано да мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде за коришћење градског грађевинског земљишта утврђује општина својим актом, којим се то земљиште може различито категорисати, према погодностима које оно пружа, с обзиром на положај у насељеном месту и намени коришћења (за становање, за производњу или другу делатност). Значи намена коришћења објекта је била један од законских критеријума на основу којих су се цениле погодности које грађевинско земљиште пружа корисницима и на основу кога се утврђивала висина накнаде за његово коришћење. Међутим, Закон о грађевинском земљишту је престао да важи 13. маја 2003. године, ступањем на снагу Закона о планирању и изградњи из 2003. године, из кога је изостављен наведени критеријум. Законом о планирању и изградњи су утврђени нови критеријуми за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, а општини је дато само овлашћење да пропише ближе критеријуме за одређивање висине ове накнаде, у складу са законским критеријумима.

Према оцени Уставног суда, намена објекта и врста делатности коју обавља корисник грађевинског земљишта могу бити од значаја за утврђивање одговарајућих пореских обавеза, али то нису критеријуми за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта који су прописани Законом о планирању и изградњи из 2003. године, а свакако не могу бити ближи критеријуми за одређивање погодности које грађевинско земљиште пружа кориснику грађевинског земљишта, јер се у самом Закону прописује шта могу бити погодности ове врсте. Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да је привремени орган општине Краљево прекорачио законска овлашћења у прописивању ближих критеријума за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, јер је, супротно Закону о планирању и изградњи из 2003. године, одредбама члана 5. оспорене одлуке предвидео критеријуме које овај закон не предвиђа. Сагласно наведеном, Уставни суд је оценио да одредбе члана 5. оспорене одлуке нису у сагласности са чланом 77. став 5. Закона о планирању и изградњи из 2003. године. Из истих разлога, Уставни суд је оценио да ни одредбе чл. 6, 7, 9. и 11. оспорене одлуке нису у сагласности са Законом о планирању и изградњи, јер су ове одредбе Одлуке у директној вези са оспореним чланом 5. Одлуке, а односе се: на одређивање производних, занатских, трговинских, угоститељских и осталих пословних делатности из члана 5. Одлуке (члан 6); на одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта за обвезнике који обављају више различитих делатности (члан 7); на одређивање скупова

елемената за вредновање грађевинског земљишта према групама корисника који су одређени чланом 6. оспорене одлуке (члан 9); и на одређивање висине накнаде по 1 м² на основу вредновања елемената из члана 9. Одлуке и вредности бода који посебном одлуком утврђује надлежни орган општине (члан 11). Поред тога, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 11. Одлуке није сагласна ни са чланом 27. Закона о локалној самоуправи којим се не предвиђа постојање извршног одбора скупштине општине као органа општине.

На основу изнетог и одредбе члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је утврдио да одредбе чл. 5, 6, 7, 9. и 11. оспорене Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта, коју је донео привремени орган општине Краљево, нису у сагласности са законом. Уставни суд је одлучио без доношења решења о покретању поступка, јер су наведеним одредбама оспорене одлуке регулисана питања о којима Суд већ има заузет став, изражен у донетим одлукама поводом истог спорног уставноправног питања у предметима IУл-157/2009 од 16. априла 2010. године, IУл-154/2009 од 20. маја 2010. године и IУл-160/2009 од 17. јуна 2010. године.

Поред наведеног, Уставни суд је оценио да нема основа за покретање поступка за утврђивање незаконитости осталих одредаба оспорене Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта, па је на основу одредбе члана 53. став 3. Закона о Уставном суду одлучио као у тачки 2. изреке.

Поводом навода из иницијативе да се из оспорене одлуке не може утврдити висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта за сваки објекат појединачно, Уставни суд је утврдио да одређивање висине накнаде за конкретне обвезнике плаћања ове накнаде није предмет ове одлуке, већ Решења које доноси Дирекција за планирање и изградњу града Краљево, на основу овлашћења из оспорене одлуке и применом мерила која су овом одлуком утврђена. Имајући у виду да је решење појединачни правни акт, Уставни суд констатује да, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да врши оцену уставности и законитости оваквих аката.

Имајући у виду све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 45. тачка 4) и члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду и одредбе члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), донео Одлуку као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, одредбе чл. 5. до 7, 9. и 11. Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист општине Краљево“, број 12/03), коју је донео привремени орган општине Краљево, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Одлука о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист општине Алексинац“, број 3/05) – чл. 4, 5, 11. и 12.

Одлука о изменама и допунама Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист општине Алексинац“, број 4/07)

Јединица локалне самоуправе је овлашћена да, у оквиру законом утврђених критеријума за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, пропише ближе критеријуме, у зависности од погодности које грађевинско земљиште на њеној територији пружа корисницима. Прописивање нових критеријума, ван законом утврђених, као и одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта за власнике бесправно подигнутих објеката на територији јединице локалне самоуправе у вишеструко већем износу од износа накнаде коју плаћају други обвезници – власници објеката подигнутих са грађевинском дозволом, односно одобрењем за изградњу и употребном дозволом, није сагласно закону.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе чл. 4, 5, 11. и 12. Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист општине Алексинац“, број 3/05) и Одлука о изменама и допунама Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист општине Алексинац“, број 4/07), које је донела Скупштина општине Алексинац, нису у сагласности са Уставом и законом.

2. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости осталих одредаба Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта из тачке 1.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист општине Алексинац“, број 3/05) и Одлуке о изменама и допунама Одлуке о коришћењу грађевинског земљишта („Службени лист општине Алексинац“, број 4/07), које је донела Скупштина општине Алексинац.

Подносилац иницијативе сматра да су оспореном Одлуком о накнади за коришћење грађевинског земљишта утврђени накнада за коришћење

грађевинског земљишта, као и услови и мерила за утврђивање висине ове накнаде, супротно чл. 84. и 87. Устава Републике Србије и чл. 67, 68, 70, 75, 77, 78. и 79. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06). Иницијатор наводи да се из наведене Одлуке не може на поуздан начин утврдити за које грађевинско земљиште општинска управа одређује накнаду, где се земљиште налази и које је површине, да ли је реч о јавном изграђеном или неизграђеном земљишту или осталом грађевинском земљишту, а уколико се ради о осталом грађевинском земљишту, на који начин је исто опремљено објектима инфраструктуре. По наводима иницијатора, постоји оправдана сумња да је ова накнада прописана за електроенергетске објекте иницијатора који се налазе ван граница грађевинског земљишта, јер је Одлука нејасна и неразумљива и није у складу са Законом о планирању и изградњи. Поред наведеног, иницијатор указује да на електродистрибутивном подручју иницијатора које се налази на територији општине Алексинац, претежни део земљишта на коме се налазе подземни и надземни електро водови високонапонске и нисконапонске мреже, сагласно одредбама Закона о планирању и изградњи спада у остало грађевинско земљиште, на коме су једини објекти инфраструктуре заправо електроенергетски објекти који су изграђени средствима иницијатора, или земљиште које не представља грађевинско земљиште било које врсте. Иницијатор такође указује да оспореном одлуком није прописан минималан и максималан износ накнаде, као и да јединице локалне самоуправе утврђују различиту висину накнаде за исте објекте иницијатора, а да за то не наводе одговарајуће критеријуме и мерила.

Доносилац оспореног акта, у свом одговору, истиче да се грађевинско земљиште, односно грађевински рејони утврђују другим одлукама локалне самоуправе, а не оспореном Одлуком којом се утврђују зоне грађевинског земљишта у општини Алексинац, а према зонама и висина накнаде. Зоне су утврђене по критеријумима уређености грађевинског земљишта, тако да је у првој зони грађевинско земљиште које је најуређеније, док је у шестој и седмој зони уређење земљишта минимално. Доносилац оспорене одлуке сматра да се примедбе подносиоца иницијативе више могу односити на конкретна решења о задужењу по основу накнаде за коришћење грађевинског земљишта, али да иницијатор није користио редовне и ванредне правне лекове против ових решења и да су она постала правоснажна. Што се тиче оспоравања уставности оспорене одлуке, доносилац оспореног акта сматра да је неосновано позивање иницијатора на члан 84. Устава, јер утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта није утврђивање цене производа, већ је то једна својеврсна фискална обавеза и њеним утврђивањем се не задире, нити може да се задире у тржишну утакмицу и конкуренцију. Наиме, фискалне обавезе се не утврђују на тржишту и не могу их утврђивати различити субјекти, већ само субјекти који су Уставом и законом одређени. Доносилац оспорене одлуке такође истиче да се Одлуком не крши ни члан 87. Устава, јер се накнада за коришћење грађевинског земљишта ни по ком основу не може довести у везу са овом

одредбом Устава, с обзиром на то да се овде ради о једној фискалној обавези, која се утврђује законом, а уређује одлуком надлежног органа локалне самоуправе и као јавни приход припада локалној самоуправи на основу Устава и закона.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Скупштина општине Алексинац је, на седници од 30. маја 2005. године, донела оспорену Одлуку о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист општине Алексинац“, број 3/05), на основу одредаба члана 77. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06) и члана 12. тачка 7. Статута општине Алексинац („Службени лист општине Алексинац“, бр. 8/02 и 5/04). Оспореном одлуком уређени су услови и мерила за одређивање висине и начин плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта на територији општине Алексинац (члан 1) Одредбама члана 2. оспорене одлуке одређено је да грађевинско земљиште може бити јавно и остало грађевинско земљиште и да се обавеза плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта односи на изграђено, неизграђено јавно грађевинско земљиште и остало грађевинско земљиште у свим облицима својине. Одлуком је затим одређено: да се накнада за коришћење грађевинског земљишта одређује и плаћа према утврђеним мерилима и одредбама ове одлуке (члан 3); да се висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта утврђује зависно од зоне у којој се земљиште налази и намене објекта, као и да се утврђивање зона врши у зависности од обима и степена уређености земљишта, највишег планом дозвољеног индекса изграђености, њеног положаја у насељу, опремљености земљишта објектима друштвеног стандарда, саобраћајне повезаности земљишта са локалним центром, радним зонама и другим садржајима у насељу, односно погодностима које земљиште има за кориснике (члан 4). Чланом 5. оспорене одлуке одређено је, зависно од услова из члана 4. ове одлуке, седам зона грађевинског земљишта општине Алексинац и дефинисане су границе ових зона. Одредбама члана 6. Одлуке предвиђено је да се накнада за изграђено грађевинско земљиште обрачунава по 1 м² корисног стамбеног, односно пословног простора, а за неизграђено грађевинско земљиште по 1 м² земљишта и дефинисано је шта се сматра корисним стамбеним и пословним простором у смислу ове одлуке. Одредбама чл. 7. до 10. оспорене одлуке одређени су обвезници плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Одредбама члана 11. Одлуке предвиђено да се висина накнаде на месечном нивоу по м² грађевинског земљишта плаћа у динарима по зонама и на основу табеларног приказа из овог члана, где су одређене различите висине цена накнаде у зависности од зоне у којој се земљиште налази и од врсте објекта и простора према коме је извршена подела на неизграђено јавно и остало грађевинско земљиште, стамбене објекте и пословне објекте, док је чланом 12. одређена висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта за власнике бесправно подигнутих објеката. Одредбама чл. 13. до 18. Одлуке предвиђено је: да послове вођења евиденције о изграђеном простору, корисницима и чињеницама од значаја за утврђивање висине

накнаде за коришћење грађевинског земљишта, наплате и остале административне послове води Јавно предузеће Дирекција за урбанизам и изградњу општине Алексинац (члан 13); да су средства остварена од накнаде за коришћење грађевинског земљишта приход буџета општине Алексинац и да се користе за уређивање грађевинског земљишта, изградњу и одржавање објеката комуналне инфраструктуре (члан 14); да се висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта усклађује са растом цена на мало (члан 15); да корисник коме је грађевинско земљиште дато на привремено коришћење плаћа накнаду према мерилима утврђеним овом одлуком као и за трајно коришћење (члан 16); да обавеза плаћања накнаде настаје првог дана стицања права својине, односно права коришћења и закупа објекта, односно грађевинског земљишта (члан 17); да решење о утврђивању висине накнаде доноси ЈП Дирекција за урбанизам и изградњу општине Алексинац, да се обавеза утврђује на годишњем нивоу, а да се плаћање врши тромесечно, најкасније до истека тромесечја, да обвезник накнаде који сматра да висина накнаде није правилно утврђена има право приговора Управном одбору наведене Дирекције у року од 15 дана од дана достављања решења, да се против одлуке Управног одбора може изјавити жалба општинском већу Општине Алексинац, у року од 15 дана од дана пријема одлуке и да је Одлука Општинског већа коначна (члан 18). Чланом 19. оспорене одлуке предвиђене су новчане казне за прекршаје утврђене овом одлуком, док је одредбама чл. 20. и 21. уређен однос надлежних органа општинске управе поводом решавања у управним стварима од којих зависи утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, као и обавеза ЈП Дирекције за урбанизам и изградњу општине Алексинац да ажурно води евиденцију о обвезницима ове накнаде. И на крају је одредбама чл. 22. и 23. Одлуке предвиђен престанак важења раније одлуке и ступање на снагу ове одлуке.

Скупштина општине Алексинац је, на седници од 14. јуна 2007. године, донела оспорену Одлуку о изменама и допунама Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист општине Алексинац“, број 4/07), с позивом на исти законски основ. Одредбама члана 1. оспорене Одлуке о изменама и допунама Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта допуњен је члан 11. став 2. основне Одлуке којим су дефинисане намене објеката – простора, односно земљишта за које се утврђује накнада, и то тако што су објекти за пренос и дистрибуцију гаса уврштени у алинеју 7. овог члана, заједно са бензинским и гасним станицама. Поред ових објеката, новим ал. 8. и 9. овог члана, обухваћени су и објекти за пренос и дистрибуцију електричне енергије и објекти за пренос и дистрибуцију ТТ услуга. Одредбом члана 2. ове одлуке прописано је њено ступање на снагу.

Иницијатор није навео разлоге на којима заснива захтев за оцену сагласности оспорених одлука са одредбама чл. 84. и 87. Устава, па стога ова оцена није вршена. Уставни суд се првенствено бавио питањем законитости оспорених одлука, које се у суштини покреће поднетом иницијативом, али

и питањем њихове уставности које се нужно наметнуло поводом оцене законитости.

Уставни суд сматра да је за оцену уставности оспорених одлука значајна одредба члана 195. став 2. Устава Републике Србије, према којој статут, одлуке и други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом.

Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03, 34/06, 39/09 – Одлука Уставног суда и 72/09 – други закон), у односу на који иницијатор тражи оцену законитости оспорених одлука, престао је да важи 11. септембра 2009. године, на основу одредбе члана 222. став 1. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09 – исправка). Важећи Закон о планирању и изградњи не предвиђа плаћање накнаде за коришћење грађевинског земљишта, која је била прописана одредбама члана 77. Закона из 2003. године, због промене у режиму својине на грађевинском земљишту. Међутим, одредбом члана 220. важећег Закона о планирању и изградњи прописано је да се накнада за коришћење грађевинског земљишта плаћа у складу са Законом о планирању и изградњи из 2003. године, док се наведена накнада не интегрише у порез на имовину. Имајући у виду наведено, Уставни суд је констатовао да се оцена законитости оспорених одлука може извршити у односу на одредбе Закона о планирању и изградњи које су биле правни основ за њихово доношење.

Законом о планирању и изградњи из 2003. године прописано је: да грађевинско земљиште јесте земљиште на којем су изграђени објекти и земљиште које служи редовној употреби тих објеката, као и земљиште које је, у складу са законом, одговарајућим планом предвиђено за изградњу и редовно коришћење објеката и да се грађевинско земљиште користи према његовој намени и на начин којим се обезбеђује његово рационално коришћење, у складу са законом (члан 67); да грађевинско земљиште може бити јавно грађевинско земљиште и остало грађевинско земљиште (члан 68); да јавно грађевинско земљиште одређује општим актом општина, у складу са овим законом и урбанистичким планом, као и да се јавно грађевинско земљиште не може отуђити из државне својине (члан 70. ст. 1. и 7); да се грађевинско земљиште користи као изграђено и неизграђено, да је изграђено грађевинско земљиште оно земљиште на коме су изграђени објекти у складу са законом, намењени за трајну употребу, док је неизграђено грађевинско земљиште оно земљиште на којем нису изграђени објекти, на којем су изграђени објекти супротно закону или на којем су изграђени привремени објекти (члан 75). Одредбама члана 77. овог закона одређено је: да накнаду за коришћење изграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа власник објекта (став 1); да, изузетно, накнаду из става 1. овог члана плаћа носилац права коришћења на објекту, односно посебном делу објекта, а ако је објекат, односно посебан део објекта дат у закуп, накнаду плаћа купац објекта, односно дела објекта (став 2); да накнаду за коришћење неизграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној

својини плаћа корисник (став 3); да се висина накнаде из ст. 1. и 2. овог члана утврђује у зависности од обима и степена уређености земљишта, његовог положаја у насељу, опремљености земљишта објектима друштвеног стандарда, саобраћајне повезаности земљишта са локалним, односно градским центром и другим садржајима у насељу, односно погодностима које земљиште има за кориснике (став 4); да ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде из ст. 1. и 2. овог члана, прописује општина, односно град, односно град Београд (став 5); да се принудна наплата накнаде из ст. 1. и 2. овог члана врши по прописима којима се уређује порески поступак и пореска администрација (став 6). Одредбама члана 78. Закона прописано је: да се накнада за коришћење осталог грађевинског земљишта које није у државној својини плаћа ако је то земљиште средствима општине, односно другим средствима у државној својини опремљено основним објектима комуналне инфраструктуре (електрична мрежа, водовод, приступни пут и сл.) (став 1); да се накнада за коришћење грађевинског земљишта плаћа и у случају ако се то земљиште не приведе намени, односно не понуди у откуп општини ради привођења намени у року од две године од дана доношења урбанистичког плана (став 2); да се висина накнаде из става 2. овог члана утврђује као и за остало изграђено грађевинско земљиште, у складу са овим законом (став 3); да се у погледу утврђивања обавезе плаћања накнаде из ст. 1. и 2. овог члана примењују одредбе члана 77. овог закона у погледу мерила, висине, начина, рокова плаћања и принудне наплате накнаде. Одредбом члана 163. Закона прописано је да ако власник објекта изграђеног без грађевинске дозволе, односно објекта који се користи без употребне дозволе не прибави одобрење за изградњу, односно употребну дозволу у року од 30 дана по истеку рока из члана 161. овог закона (60 дана од дана пријема обавештења општинске, односно градске управе о условима за издавање одобрења за изградњу, односно о документацији коју је власник дужан да приложи уз захтев), дужан је да плаћа накнаду за коришћење грађевинског земљишта прописану актом општине којим се утврђује накнада за коришћење грађевинског земљишта на коме је изграђен објекат на основу грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу, односно чије је право својине уписано у јавне књиге по посебним прописима и који се користи на основу употребне дозволе.

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је да општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом утврђује стопе изворних прихода општине, начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада и да доноси програме уређења грађевинског земљишта, уређује и обезбеђује вршење послова уређења и коришћења грађевинског земљишта и утврђује висину накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта (члан 20. тач. 4) и 8)).

Закон о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06) прописује да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији у које спада, између осталог, и накнада за коришћење грађевинског земљишта (члан 6. тачка 5)) и да стопе

изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком, у складу са законом (члан 7. став 1).

На основу наведених одредаба Устава и закона следи да је општина овлашћена да уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта, као и да је надлежни орган општине овлашћен да својом одлуком утврди висину накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Међутим, начин и мерила за одређивање висине ове накнаде морају се прописати у складу са законом. Одредбом члана 77. став 4. Закона о планирању и изградњи из 2003. године предвиђени су критеријуми за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта којих се општина мора придржавати приликом одређивања висине ове накнаде. Ти критеријуми односе се на обим и степен уређености земљишта, његов положај у насељу, опремљеност земљишта објектима друштвеног стандарда, саобраћајне повезаности земљишта са локалним, односно градским центром, радним зонама и другим садржајима у насељу, односно погодностима које земљиште има за кориснике. Сагласно, ставу 5. истог члана Закона општина има овлашћење да у оквиру наведених законом утврђених критеријума, својим актом пропише ближе критеријуме и мерила за плаћање предметне накнаде. Наведено овлашћење омогућава ефикасније вредновање појединих законских критеријума, нарочито оних који су шире постављени, без посебне конкретизације, али не и право на прописивање неких нових критеријума који нису предвиђени Законом о планирању и изградњи. Наиме, критеријуми предвиђени наведеним законом се односе на опште погодности које грађевинско земљиште пружа својим корисницима према обиму и степену уређености, положају и опремљености. У Закону нису наведене све погодности које би грађевинско земљиште могло да пружи корисницима грађевинског земљишта у различитим јединицама локалне самоуправе имајући у виду њихове специфичности, па је само у том делу остављено надлежним органима јединица локалне самоуправе да ближе уреде критеријуме који би због специфичности у конкретној јединици локалне самоуправе могли да представљају погодности за кориснике грађевинског земљишта на територији појединих општина, односно градова.

Полазећи од изнетог, Уставни суд је оценио да је Скупштина општине Алексинац била овлашћена да оспореном Одлуком о накнади за коришћење грађевинског земљишта пропише ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта на територији општине Алексинац.

Чланом 4. став 1. оспорене одлуке прописани су критеријуми за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта. То су зона у којој се грађевинско земљиште налази и намена објекта. Одредбом става 2. истог члана Одлуке је предвиђено да се зоне грађевинског земљишта одређују на основу законских критеријума из члана 77. став 4. Закона о планирању и изградњи. Међутим, поред постојећих законских критеријума, Скупштина општине Алексинац је навела као критеријум и највећи планом дозвољени индекс изграђености, који је Законом о изменама и допунама

Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 34/06) брисан из члана 77. став 4. основног текста Закона. С обзиром на то да наведени критеријум није предвиђен важећим одредбама Закона за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, то овај критеријум не може бити основ за одређивање зона грађевинског земљишта на територији општине Алексинац. Што се тиче намене објекта као посебног критеријума за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, Уставни суд је утврдио да овај критеријум није предвиђен одредбом члана 77. став 4. Закона о планирању и изградњи из 2003. године као критеријум за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Наиме, овакав начин одређивања висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта био је могућ у време важења Закона о грађевинском земљишту („Службени гласник РС“, бр. 44/95, 16/97 и 23/01), јер је одредбама члана 27. овог закона било прописано да мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде за коришћење градског грађевинског земљишта утврђује општина својим актом, којим се то земљиште може различито категорисати, према погодностима које оно пружа, с обзиром на положај у насељеном месту и намену коришћења (за становање, за производњу или другу делатност). Дакле, намена коришћења објекта је била један од законских критеријума на основу којих су се цениле погодности које грађевинско земљиште пружа корисницима и на основу кога се утврђивала висина накнаде за његово коришћење. Међутим, Закон о грађевинском земљишту је престао да важи 13. маја 2003. године, ступањем на снагу Закона о планирању и изградњи из 2003. године, из кога је изостављен наведени критеријум. Законом о планирању и изградњи су утврђени другачији критеријуми за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, а општини је дато само овлашћење да пропише ближе критеријуме за одређивање висине ове накнаде, у складу са законским критеријумима.

Према оцени Уставног суда, намена објекта може бити од значаја за утврђивање одговарајућих пореских обавеза, али то није један од критеријума за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта који су прописани Законом о планирању и изградњи из 2003. године, а свакако не може бити ближи критеријум за одређивање погодности које грађевинско земљиште пружа кориснику грађевинског земљишта, јер се у самом Закону прописује шта могу бити погодности ове врсте. Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да је Скупштина општине Алексинац прекорачила законска овлашћења у прописивању ближих критеријума за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, јер је супротно Закону о планирању и изградњи из 2003. године, одредбама члана 4. оспорене одлуке предвидела два критеријума која овај закон не предвиђа, а односе се на намену објекта и на највиши планом дозвољени индекс изграђености. Сагласно наведеном, Уставни суд је оценио да одредбе члана 4. оспорене одлуке нису у сагласности са чланом 77. став 5. Закона о планирању и изградњи из 2003. године. Из истих разлога, Уставни суд је оценио да ни одредбе чл. 5. и 11. оспорене одлуке нису у сагласности са

наведеним Законом о планирању и изградњи, јер се одредбама члана 5. Одлуке одређује седам грађевинских зона на територији општине Алексинац на основу критеријума из члана 4. став 2. ове одлуке, а одредбама члана 11. Одлуке се утврђује висина месечне накнаде за коришћење грађевинског земљишта у зависности од зона грађевинског земљишта и намене објекта, тј. критеријума из члана 4. став 1. оспорене одлуке.

Разматрајући одредбу члана 12. Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта, Уставни суд је констатовао да је Скупштина општине Алексинац овом одредбом оспореног акта преузела одредбу члана 163. Закона о планирању и изградњи из 2003. године. Овом одредбом Закона било је прописано да се власници бесправно подигнутих објеката обавезују на плаћање стоструког износа накнаде за коришћење грађевинског земљишта, уколико у законом прописаном року не прибаве одобрење за изградњу објекта, односно употребну дозволу. Међутим, Законом о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 34/06) извршене су измене у члану 163. основног текста Закона тако што су брисане речи: „у висини стоструког износа“, што је значило да власник бесправно подигнутог објекта плаћа накнаду за коришћење грађевинског земљишта прописану актом општине којим се утврђује накнада за коришћење грађевинског земљишта као и за објекте који су изграђени на основу грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу или чије је право уписано у јавне књиге и које се користи на основу употребне дозволе. Сагласно наведеном, Скупштина општине Алексинац је, по оцени Уставног суда, прекорачила законско овлашћење за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта за власнике бесправно подигнутих објеката на територији своје општине, јер их је обавезала на плаћање стоструког износа ове накнаде коју плаћају власници објеката који имају грађевинске дозволе, одобрења за изградњу или употребне дозволе, тј. није их изједначила са наведеним субјектима приликом утврђивања висине ове накнаде, сагласно важећим одредбама Закона о планирању и изградњи које се односе на плаћање накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Сагласно наведеном, Уставни суд је оценио да одредба члана 12. оспорене одлуке није у сагласности са чланом 163. Закона о планирању и изградњи из 2003. године

На основу изнетог и одредбе члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је утврдио да одредбе чл. 4, 5, 11. и 12. оспорене Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта нису у сагласности са законом. Уставни суд је одлучио без доношења решења о покретању поступка, јер су наведеним одредбама оспорене одлуке регулисана питања о којима Суд већ има заузет став, изражен у донетим одлукама поводом истог спорног уставноправног питања, и то: IУл-157/2009 од 16. априла 2010. године, IУл-154/2009 од 20. маја 2010. године и IУл-160/2009 од 17. јуна 2010. године. Како је чланом 195. став 2. Устава утврђено да општи акти јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом, то одредбе оспорене одлуке за које је утврђено да нису у сагласности са законом, нису сагласне ни са Уставом.

Уставни суд је оценио да нема основа за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости осталих одредаба оспорене Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта, па је, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду одлучио као у тачки 2. изреке.

Након разматрања оспорене Одлуке о изменама и допунама Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта, Уставни суд је утврдио да је одредбама члана 1. ове одлуке допуњен члан 11. основне Одлуке само у погледу врсте објеката за које обвезници плаћају накнаду за коришћење грађевинског земљишта у зависности од намене њиховог коришћења. С обзиром на то да је Уставни суд оценио да одредбе члана 11. оспорене Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта нису у сагласности са Уставом и законом, Суд је утврдио да ни одредбе члана 1. оспорене Одлуке о измени Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта нису сагласне Уставу и закону. Имајући у виду да је преосталом одредбом члана 2. оспорене одлуке предвиђено само њено ступање на снагу, Уставни суд је констатовао да је самостално егзистирање овакве одредбе у правном поретку беспредметно, па је стога Уставни суд, на основу одредбе члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, утврдио да оспорена Одлука о измени Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта у целини није у сагласности са Уставом и законом.

Поводом навода иницијативе да се из оспорене одлуке не може утврдити за које грађевинско земљиште општине Алексинац се одређује накнада, где се земљиште налази, које је површине и врсте, те на који начин је опремљено објектима инфраструктуре, Уставни суд констатује да наведена материја није предмет уређивања ове одлуке, већ других општих аката надлежног органа Општине. Уставни суд, сагласно члану 167. Устава, није у надлежан да оцењује оправданост и целисходност различито утврђене висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта у општинама на подручју града Ниша, Зајечара и Лесковца, нити решења о утврђивању накнаде појединим обвезницима, јер су то појединачни, а не о општи правни акти.

Имајући у виду све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 45. тачка 4) и члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе чл. 4, 5, 11. и 12. Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта и Одлука о изменама и допунама Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист општине Алексинац“, број 4/07), наведене у тачки 1. изреке, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Одлука о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист града Ниша“, број 115/08) – члан 9. и чл. 11. и 13.

Одлуке о измени и допуни Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист града Ниша“, број 24/09) – чл. 2. и 3.

Важећим Законом о планирању и изградњи из 2009. године прописано је да се накнада за коришћење грађевинског земљишта плаћа у складу са Законом о планирању и изградњи из 2003. године, док се наведена накнада не интегрише у порез на имовину.

Како су одредбом члана 77. став 4. Закона о планирању и изградњи из 2003. године прописани критеријуми за утврђивање висине ове накнаде (обим и степен уређености земљишта, његов положај у насељу, опремљеност земљишта објектима друштвеног стандарда, саобраћајне повезаности земљишта са локалним, односно градским центром, радним зонама и другим садржајима у насељу, односно погодности које земљиште има за кориснике), а јединица локалне самоуправе овлашћена да утврди само ближе критеријуме и мерила за плаћање ове накнаде, увођење нових критеријума, као што су највећи планом дозвољени индекс изграђености, зоне и намена објеката, као и утврђивање висине накнаде према седишту обвезника, није сагласно Закону.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 9. у делу који гласи: „највећег планом дозвољеног индекса изграђености“ и чл. 11. и 13. Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист града Ниша“, број 115/08) и одредбе чл. 2. и 3. Одлуке о измени и допуни Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист града Ниша“, број 24/09), које је донела Скупштина општине Бела Паланка, нису у сагласности са законом.

2. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање незаконитости осталих одредаба одлука из тачке 1.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист града Ниша“, број 115/08) и Одлуке о измени и

допуни Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист града Ниша“, број 24/09), које је донела Скупштина општине Бела Паланка.

Подносилац иницијативе сматра да су оспореном Одлуком о накнади за коришћење грађевинског земљишта, као и Одлуком о измени и допуни ове одлуке, утврђени накнада за коришћење грађевинског земљишта, као и услови и мерила за утврђивање висине ове накнаде, супротно чл. 84. и 87. Устава Републике Србије и чл. 67, 68, 70, 75, 77, 78. и 79. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06). Иницијатор наводи да се из оспорене одлуке не може на поуздан начин утврдити за које грађевинско земљиште општинска управа одређује накнаду, где се земљиште налази и које је површине, да ли је реч о јавном изграђеном или неизграђеном земљишту или осталом грађевинском земљишту, а уколико се ради о осталом грађевинском земљишту – на који начин је исто опремљено објектима инфраструктуре. По наводима иницијатора, постоји оправдана сумња да је ова накнада прописана за електроенергетске објекте иницијатора који се налазе ван граница грађевинског земљишта, јер је Одлука нејасна и неразумљива и није у складу са Законом о планирању и изградњи. Поред наведеног, иницијатор указује да на електродистрибутивном подручју иницијатора које се налази на територији општине Бела Паланка, претежни део земљишта на коме се налазе подземни и надземни електропроводови високонапонске и нисконапонске мреже, сагласно одредбама Закона о планирању и изградњи, спада у остало грађевинско земљиште, на коме су једини објекти инфраструктуре заправо електроенергетски објекти који су изграђени средствима иницијатора, или у земљиште које не представља грађевинско земљиште било које врсте. Иницијатор такође указује да оспореном одлуком није прописан минималан и максималан износ накнаде, као и да јединице локалне самоуправе утврђују различиту висину накнаде за исте објекте иницијатора, а да за то не наводе одговарајуће критеријуме и мерила.

Доносилац оспорених одлука, у свом одговору, наводи да, полазећи од Уставом и Законом утврђених овлашћења да скупштина општине ближе пропише критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта, оспорене одлуке нису у супротности са одредбама чл. 84. и 87. Устава и чл. 67, 68, 70, 75, 77, 78. и 79. Закона о планирању и изградњи. Имајући у виду да су законима и Уставом предвиђени основи за стицање изворних прихода јединица локалне самоуправе, то је Законом о финансирању локалне самоуправе, у члану 7, предвиђено да стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује општина јединице локалне самоуправе својом одлуком, па стога доносилац оспорених аката сматра да су ови акти донети сагласно и одредбама наведеног члана Закона. Поред осталог, доносилац оспорених одлука наводи да Законом о планирању и изградњи није изричито предвиђена намена коришћења грађевинског земљишта као критеријум за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, али да је остављена могућност да скупштина општине одреди висину накнаде за

коришћење овог земљишта у зависности од погодности које земљиште има за корисника, што значи да је скупштина општине овлашћена да, као један од критеријума за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, одреди и врсту делатности корисника наведеног земљишта.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Скупштина општине Бела Паланка, је на седници од 8. децембра 2008. године, донела оспорену Одлуку о накнади за коришћење грађевинског земљишта, на основу одредаба чл. 77, 78, 163. и 164. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06) и члана 31. Статута општине Бела Паланка („Службени лист града Ниша“, број 67/08). Одлука је ступила на снагу 20. децембра 2008. године, а почела је да се примењује од 1. јануара 2009. године. Овом одлуком прописују се критеријуми, мерила, висина, начин и рокови плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта на територији општине Бела Паланка (члан 1). Одредбама чл. 2. до 8. оспорене одлуке, које су већим делом преузете из Закона о планирању и изградњи, утврђено је шта се сматра грађевинским земљиштем, шта је изграђено, а шта неизграђено грађевинско земљиште, дефинисано је остало грађевинско земљиште и одређено ко су обвезници плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта. У делу II Одлуке под називом „Критеријуми и мерила за утврђивање висине накнаде“, који обухвата одредбе чл. 9. до 11. Одлуке, прописано је: да се висина накнаде утврђује према зони у којој се налази грађевинско земљиште, чије се границе утврђују овом одлуком, у зависности од обима и степена уређености земљишта, највећег планом дозвољеног индекса изграђености, његовог положаја у насељу, опремљености земљишта објектима друштвеног стандарда, саобраћајне повезаности земљишта са локалним, односно градским центром, односно погодностима које земљиште има за кориснике(члан 9); да се грађевинско земљиште на подручју градског насеља Бела Паланка дели, према погодностима које одређено земљиште пружа кориснику на три зоне, чија су подручја, односно границе дефинисане и посебно назначене (члан 10); да се висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта и накнаде за пословни, односно производни простор обрачунава у годишњем износу по квадратном метру за правна лица чије је седиште ван територије општине Бела Паланка према утврђеним зонама, у зависности од врсте делатности за коју су регистрована. При томе су ова правна лица груписана у две групе, од којих прва обухвата предузећа за превоз робе и путника и предузећа за производњу, пренос и дистрибуцију електричне енергије, а друга предузећа за спољну трговину, заступништва иностраних фирми и представништва спољнотрговинских предузећа, осигурање, предузећа која се баве пружањем услуга (финансијских, саобраћајних), и услуга државних органа, предузећа ПТТ саобраћаја, предузећа за промет на мало дериватима нафте и гаса и пословне јединице тих предузећа (члан 11). У делу III оспорене одлуке прописан је начин утврђивања и плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта, па је тако одредбама члана 12. предвиђено: да се за изграђено грађевинско земљиште накнада обрачунава по квадратном метру

корисне површине стамбеног, односно пословног простора (став 1); да се као корисна површина стамбеног простора, у смислу ове одлуке, сматра површина стамбеног простора, помоћних просторија и гаража у згради или ван ње (став 2); да се као корисна површина пословног и производног простора, у смислу ове одлуке, сматра укупна површина просторија и земљишта које се користи за обављање пословне делатности (дворишта, складишта, интерне саобраћајнице, паркинг простор, гаражни простор, простор око бензинске пумпе који служи за редовну употребу тог објекта и сл.) (став 3); да се за неизграђено грађевинско земљиште накнада обрачунава по 1 м² земљишта, по квадратном метру корисне површине привременог објекта и објекта изграђеног супротно закону, као и земљиште које служи редовној употреби тог објекта (став 4). Чланом 13. оспорене одлуке одређена су правила за утврђивање накнаде за коришћење грађевинског земљишта ако се у делу стана који је физички издвојен обавља и пословна делатност, када се цео стан користи за обављање пословне делатности и када обвезник ове накнаде обавља више различити делатности у простору који користи. Преосталим одредбама Дела III оспорене одлуке, од чл. 14. до 20. предвиђено је: да накнаду за коришћење изграђених или планираних објеката на осталом грађевинском земљишту које није у државној својини обвезник плаћа ако је то земљиште средствима општине, односно другим средствима у државној својини опремљено основним објектима комуналне инфраструктуре (члан 14); да су средства остварена од накнаде за коришћење грађевинског земљишта приходи буџета општине Бела Паланка и иста се користе за уређивање грађевинског земљишта и за изградњу објеката комуналне инфраструктуре, према програму Скупштине општине, у складу са законом, да све послове у вези са утврђивањем накнаде за коришћење грађевинског земљишта обавља Општинска управа – Одељење за финансије и локални економски развој – одсек пореске администрације и да послове принудне наплате обавља исто Одељење по прописима о пореском поступку и пореској администрацији (члан 15); да непосредни корисник грађевинског земљишта, који сматра да висина накнаде није утврђена у складу са мерилима из ове одлуке може изјавити жалбу Министарству финансија – Пореска управа – експозитура Бела Паланка у року од 15 дана од дана пријема решења (члан 16); да је Општинска управа – Одељење за финансије и локални економски развој дужно да обезбеди одговарајућу евиденцију обрачунате и наплаћене накнаде, као и константно ажурирање евиденције обвезника накнаде (члан 17); да обавеза плаћања накнаде почиње од првог дана стицања права својине, права коришћења стамбеног, пословног или производног простора, односно грађевинског земљишта и траје док се објекат, односно земљиште не пренесе на новог власника, корисника или се објекат не поруши и уклони (члан 18); да је корисник грађевинског земљишта, који је по овој одлуци дужан да плаћа накнаду за његово коришћење, дужан да стави на увид Општинској управи – Одељењу за финансије и локални економски развој – одсек пореске администрације – податке о површини изграђеног објекта, чији је он власник или корисник, као и да омогући служби овог

одсека да премеравањем дође до тих података и да благовремено достави сваку промену, која је од утицаја на тачност одређивања те накнаде, и то у року од 15 дана од дана настанка промене (члан 19); да ће се о спровођењу ове одлуке старати Општинска управа – Одељење за финансије и локални економски развој – одсек пореске администрације (члан 20). Завршним одредбама ове одлуке прописан је престанак важења раније одлуке (члан 21) и ступање на снагу и почетак примене ове одлуке (члан 22).

Скупштина општине Бела Паланка је, на седници од 7. априла 2009. године, донела оспорену Одлуку о измени и допуни Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист града Ниша“, број 24/09), с позивом на исти законски основ доношења. Одредбом члана 1. ове одлуке допуњен је члан 10. основне Одлуке, тако што је предвиђена и четврта зона грађевинског земљишта на територији општине Бела Паланка и одређено је подручје које она обухвата. Чланом 2. ове одлуке измењен је у целини члан 11. основне Одлуке, којим је предвиђено да се висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта по једном м² обрачунава годишње у зависности од грађевинских зона у којима се земљиште налази и врсте простора, који је груписан на грађевинско земљиште, стамбени простор, помоћне објекте, пословни простор и производни простор. Одредбама члан 3. ове одлуке измењен је члан 12. основне Одлуке у целини, тако што је предвиђено да се висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта и накнаде за пословни, односно производни простор обрачунава у годишњем износу по једном м² за правна лица чије је седиште ван територије општине Бела Паланка према утврђеним зонама, у зависности од врсте делатности за коју су регистрована. При томе су иста правна лица груписана у две групе, од којих прва обухвата предузећа за превоз робе и путника и предузећа за производњу, пренос и дистрибуцију електричне енергије, а друга – предузећа за спољну трговину, заступништва иностраних фирми и представништва спољнотрговинских предузећа, осигурање, предузећа која се баве пружањем услуга (финансијских, саобраћајних) и услуга државних органа, предузећа ПТТ саобраћаја, предузећа за промет на мало дериватима нафте и гаса и пословне јединице тих предузећа. Одредбама овог члана наведене Одлуке такође је дефинисано шта све спада у простор, односно објекте за које се утврђује накнада за коришћење грађевинског земљишта према намени којој служе. Одредбом члана 4. Одлуке прописано је њено ступање на снагу.

Како иницијатор није изнео разлоге на којима заснива своје наводе о несагласности оспорених одлука са одредбама чл. 84. и 87. Устава, Уставни суд је у спроведеном поступку вршио само оцену законитости оспорених одлука. Полазећи од наведеног, Уставни суд налази да су за оцену законитости наведених одлука од значаја одредбе Закона о планирању и изградњи од 2003. године, као и одредбе важећег Закона о локалној самоуправи и Закона о финансирању локалне самоуправе.

Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03, 34/06, 39/09 – Одлука Уставног суда и 72/09 – други Закон), у односу на

који иницијатор тражи оцену законитости оспорених одлука, престао је да важи 11. септембра 2009. године, на основу одредбе члана 222. став 1. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09 – исправка). Нови Закон о планирању и изградњи не предвиђа плаћање накнаде за коришћење грађевинског земљишта, која је била прописана одредбама члана 77. Закона из 2003. године, због промене у режиму својине на грађевинском земљишту. Међутим, одредбом члана 220. важећег Закона о планирању и изградњи прописано је да се накнада за коришћење грађевинског земљишта плаћа у складу са Законом о планирању и изградњи из 2003. године, док се наведена накнада не интегрише у порез на имовину. Имајући у виду наведено, Уставни суд је констатовао да се оцена законитости оспорених одлука може извршити у односу на одредбе Закона о планирању и изградњи из 2003. године, које се односе на накнаду за коришћење грађевинског земљишта, а које су и биле правни основ за њихово доношење.

Законом о планирању и изградњи из 2003. године прописано је: да грађевинско земљиште јесте земљиште на којем су изграђени објекти и земљиште које служи редовној употреби тих објеката, као и земљиште које је, у складу са законом, одговарајућим планом предвиђено за изградњу и редовно коришћење објеката и да се грађевинско земљиште користи према његовој намени и на начин којим се обезбеђује његово рационално коришћење, у складу са законом (члан 67); да грађевинско земљиште може бити јавно грађевинско земљиште и остало грађевинско земљиште (члан 68); да јавно грађевинско земљиште одређује општим актом општина, у складу са овим законом и урбанистичким планом, као и да се јавно грађевинско земљиште не може отуђити из државне својине (члан 70. ст. 1. и 7); да се грађевинско земљиште користи као изграђено и неизграђено, да је изграђено грађевинско земљиште оно земљиште на коме су изграђени објекти у складу са законом, намењени за трајну употребу, док је неизграђено грађевинско земљиште оно земљиште на којем нису изграђени објекти, на којем су изграђени објекти супротно закону или на којем су изграђени привремени објекти (члан 75). Одредбама члана 77. овог закона одређено је: да накнаду за коришћење изграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа власник објекта (став 1); да, изузетно, накнаду из става 1. овог члана плаћа носилац права коришћења на објекту, односно посебном делу објекта, а ако је објекат, односно посебан део објекта дат у закуп, накнаду плаћа купац објекта, односно дела објекта (став 2); да накнаду за коришћење неизграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа корисник (став 3); да се висина накнаде из ст. 1. и 2. овог члана утврђује у зависности од обима и степена уређености земљишта, његовог положаја у насељу, опремљености земљишта објектима друштвеног стандарда, саобраћајне повезаности земљишта са локалним, односно градским центром и другим садржајима у насељу, односно погодностима које земљиште има за кориснике (став 4); да ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде из ст. 1. и 2. овог члана, прописује

општина, односно град, односно град Београд (став 5); да се принудна наплата накнаде из ст. 1. и 2. овог члана врши по прописима којима се уређује порески поступак и пореска администрација (став 6). Одредбама члана 78. Закона прописано је: да се накнада за коришћење осталог грађевинског земљишта које није у државној својини плаћа ако је то земљиште средствима општине, односно другим средствима у државној својини опремљено основним објектима комуналне инфраструктуре (електрична мрежа, водовод, приступни пут и сл.) (став 1); да се накнада за коришћење осталог неизграђеног грађевинског земљишта плаћа и у случају ако се то земљиште не приведе намени, односно не понуди у откуп општини ради привођења намени у року од две године од дана доношења урбанистичког плана (став 2); да се висина накнаде из става 2. овог члана утврђује као и за остало изграђено грађевинско земљиште, у складу са овим законом (став 3); да се у погледу утврђивања обавезе плаћања накнаде из ст. 1. и 2. овог члана примењују одредбе члана 77. овог закона у погледу мерила, висине, начина, рокова плаћања и принудне наплате накнаде (став 4).

Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописује да општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом утврђује стопе изворних прихода општине, начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада и да доноси програме уређења грађевинског земљишта, уређује и обезбеђује вршење послова уређења и коришћења грађевинског земљишта и утврђује висину накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта (члан 20. тач. 4) и 8)).

Законом о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06) прописано је да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији у које спада, између осталог, и накнада за коришћење грађевинског земљишта (члан 6. тачка 5)) и да стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком, у складу са законом (члан 7. став 1).

На основу наведеног следи да је општина овлашћена да уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта, као и да је надлежни орган општине овлашћен да својом одлуком утврди висину накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Међутим, начин и мерила за одређивање висине ове накнаде морају се прописати у складу са законом. Одредбом члана 77. став 4. Закона о планирању и изградњи из 2003. године предвиђени су критеријуми за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта којих се општина мора придржавати приликом одређивања висине ове накнаде. Ти критеријуми односе се на обим и степен уређености земљишта, његов положај у насељу, опремљеност земљишта објектима друштвеног стандарда, саобраћајне повезаности земљишта са локалним, односно градским центром, радним зонама и другим садржајима у насељу, односно погодностима које земљиште има за кориснике. Сагласно ставу 5. истог члана Закона, општина има овлашћење да у оквиру наведених Законом утврђених критеријума својим актом пропише ближе критеријуме и мерила

за плаћање предметне накнаде. Наведено овлашћење омогућава ефикасније вредновање појединих законских критеријума, нарочито оних који су шире постављени, без посебне конкретизације, али не и право на прописивање неких нових критеријума који нису предвиђени Законом о планирању и изградњи. Наиме, критеријуми предвиђени наведеним законом се односе на опште погодности које грађевинско земљиште пружа својим корисницима према обиму и степену уређености, положају и опремљености. У Закону нису наведене све погодности које би грађевинско земљиште могло да пружи корисницима грађевинског земљишта у различитим јединицама локалне самоуправе имајући у виду њихове специфичности, па је само у том делу остављено надлежним органима јединица локалне самоуправе да евентуално ближе уреде неке критеријуме који би због тих специфичности могли да представљају погодности за кориснике грађевинског земљишта на територији појединих општина, односно градова.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да је Скупштина општине Бела Паланка била овлашћена да оспореном Одлуком о накнади за коришћење грађевинског земљишта пропише ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта на територији општине Бела Паланка.

Чланом 9. оспорене одлуке прописани су сви критеријуми за утврђивање висине накнаде који су предвиђени и чланом 77. став 4. Закона о планирању и изградњи. Међутим, поред постојећих законских критеријума, Скупштина општине Бела Паланка је навела као критеријум и највећи планом дозвољени индекс изграђености, који је Законом о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 34/06) брисан из члана 77. став 4. основног текста Закона. С обзиром на то да наведени критеријум није предвиђен важећим Законом о планирању и изградњи за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, Уставни суд је утврдио да одредба члана 9. оспорене одлуке у делу који гласи: „највећег планом дозвољеног индекса изграђености“ није у сагласности са законом.

Одредбом члана 11. став 1. оспорене одлуке прописано је да се висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта обрачунава у годишњем износу по једном м² за правна лица чије је седиште ван територије општине Бела Паланка у зависности од зоне у којој се грађевинско земљиште, односно пословни простор налазе, намене објекта и врсте делатности коју та правна лица обављају. На тај начин је Скупштина општине Бела Паланка увела још два критеријума од којих зависи висина накнаде, а који нису утврђени у члану 9. Одлуке – намену објекта и врсту делатности коју обвезник обавља.

Поступајући на описани начин Скупштина општине Бела Паланка није на основу законског овлашћења из члана 77. став 5. Закона о планирању и изградњи ближе прописала већ утврђене законске критеријуме, већ је одредила да се на основу намене објекта (пословни или производни простор) и врсте делатности коју корисник обавља у простору који користи

непосредно одређује висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта према зонама које су утврђене оспореном одлуком. То конкретно значи да корисник пословног простора у I зони плаћа накнаду која је различита у односу на кориснике производног простора у истој зони, као и да ови обвезници плаћају различиту накнаду у зависности од тога да ли се ради о предузећима за превоз робе и путника и предузећима за производњу, пренос и дистрибуцију електричне енергије или о предузећима за спољну трговину, заступништвима иностраних фирми, представништвима спољнотрговинских предузећа и предузећима која се баве услужним делатностима. Овакав начин одређивања висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта био је могућ у време важења Закона о грађевинском земљишту („Службени гласник РС“, бр. 44/95, 16/97 и 23/01), јер је одредбама члана 27. овог закона било прописано да мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде за коришћење градског грађевинског земљишта утврђује општина својим актом, којим се то земљиште може различито категорисати, према погодностима које оно пружа, с обзиром на положај у насељеном месту и намени коришћења (за становање, за производњу или другу делатност). Дакле, намена коришћења објекта је била један од законских критеријума на основу којих су се цениле погодности које грађевинско земљиште пружа корисницима и на основу кога се утврђивала висина накнаде за његово коришћење. Међутим, Закон о грађевинском земљишту је престао да важи 13. маја 2003. године, ступањем на снагу Закона о планирању и изградњи из 2003. године, из кога је изостављен наведени критеријум. Законом о планирању и изградњи су утврђени нови критеријуми за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, а општини је дато само овлашћење да пропише ближе критеријуме за одређивање висине ове накнаде, у складу са законским критеријумима.

Према оцени Уставног суда, намена објекта и врста делатности коју обавља корисник грађевинског земљишта могу бити од значаја за утврђивање одговарајућих пореских обавеза, али то нису критеријуми за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта који су прописани Законом о планирању и изградњи из 2003. године, а свакако не могу бити ближи критеријуми за одређивање погодности које грађевинско земљиште пружа кориснику грађевинског земљишта, јер се у самом Закону прописује шта могу бити погодности ове врсте. Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да је Скупштина општине Бела Паланка прекорачила законска овлашћења у прописивању ближих критеријума за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, јер је, супротно Закону о планирању и изградњи из 2003. године, одредбама члана 11. оспорене одлуке предвидела два критеријума која овај закон не предвиђа, а односе се на намену објекта и на врсту делатности коју обвезник обавља. Сагласно наведеном, Уставни суд је оценио да одредбе члана 11. оспорене одлуке нису у сагласности са чланом 77. став 5. Закона о планирању и изградњи из 2003. године. Из истих разлога, Уставни суд је оценио да ни одредбе члана 13. оспорене одлуке нису у сагласности са Законом о планирању

и изградњи, јер се одредбама овог члана Одлуке одређује висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта за стамбени простор који се делимично или у целини користи за обављање једне или више пословних делатности, у зависности од величине стамбеног простора који се користи за обављање пословне делатности и у зависности од врсте делатности која се у том стамбеном простору обавља.

На основу изнетог и одредбе члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је утврдио да део одредбе члана 9, као и одредбе чл. 11. и 13. оспорене Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта, коју је донела Скупштина општине Бела Паланка, нису у сагласности са законом. Уставни суд је одлучио без доношења решења о покретању поступка, јер су наведеним одредбама оспорене одлуке регулисана питања о којима Суд већ има заузет став, изражен у донетим одлукама поводом истог спорног уставноправног питања у предметима IУл-157/2009 од 16. априла 2010. године, IУл-154/2009 од 20. маја 2010. године, IУл-160/2009 од 17. јуна 2010. године и IУл-159/2009 од 8. јула 2010. године.

Након разматрања оспорене Одлуке о измени и допуни Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта, Уставни суд је утврдио да су одредбама чл. 2. и 3. ове одлуке, којима су у целини измењени чл. 11. и 12. основног текста Одлуке, предвиђени исти оспорени критеријуми из основне Одлуке на основу којих се обрачунава годишњи износ висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта по 1 m^2 —намена објекта и врста делатности. Тако је одредбама члана 2. ове одлуке предвиђено да се наведени обрачун накнаде врши у зависности од зоне у којој се грађевинско земљиште налази и према врсти простора који је разврстан на грађевинско земљиште, стамбени простор, помоћне објекте, пословни простор или производни простор, док је одредбама члана 3. предвиђено да се за правна лица са седиштем ван територије општине Бела Паланка обрачун накнаде за коришћење грађевинског земљишта поред зона и намене врши и у зависности од врсте делатности која ова правна лица обављају. Поред ових већ оспорених критеријума за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта на територији општине Бела Паланка, Уставни суд је констатовао да се оспореним одредбама чл. 2. и 3. Одлуке о измени и допуни Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта прави разлика приликом утврђивања висине ове накнаде према обвезницима плаћања у зависности од њиховог седишта. Наиме, у члану 3. ове одлуке предвиђено је да се висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта на годишњем нивоу обрачунава различито за правна лица чије је седиште ван територије општине Бела Паланка у односу на све друге кориснике (физичка лица и правна лица чије је седиште на територији општине), којима је обрачунавање висине накнаде на годишњем нивоу прописано чланом 2. ове одлуке. То конкретно значи да правно лице са седиштем ван територије општине Бела Паланка које је корисник пословног простора у I зони плаћа накнаду која је различита у односу на све друге кориснике пословног простора у истој зони, што, по оцени Уставног суда, представља увођење још једног критеријума од кога зависи висина ове накнаде, а који

није прописан одредбама члана 77. став 4. Закона о планирању и изградњи, а односи се на седиште правног лица – корисника грађевинског земљишта. На тај начин је, према оцени Уставног суда, Скупштина општине Бела Паланка прекорачила законска овлашћења у прописивању ближих критеријума за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, јер је, супротно Закону о планирању и изградњи из 2003. године, одредбама чл. 2. и 3. оспорене одлуке предвидела три критеријума која овај закон не предвиђа, а односе се на седиште правног лица, намену простора и врсту делатности, па стога ове одредбе Одлуке нису у сагласности са чланом 77. став 5. Закона о планирању и изградњи из 2003. године.

Имајући у виду да Уставни суд има већ заузет став поводом правних питања која су регулисана оспореним одредбама чл. 2. и 3. Одлуке о измени и допуни Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта, Уставни суд је, на основу одредбе члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, без доношења решења о покретању поступка, утврдио да одредбе чл. 2. и 3. Одлуке о измени и допуни Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта нису у сагласности са Законом о планирању и изградњи из 2003. године.

Уставни суд је, такође, оценио да нема основа за покретање поступка за утврђивање незаконитости осталих одредаба оспорених одлука, па је, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

Поводом навода иницијативе да се из оспорених одлука не може утврдити за које грађевинско земљиште општине Бела Паланка се одређује накнада, где се земљиште налази, које је површине и врсте грађевинско земљиште, те на који начин је опремљено објектима инфраструктуре, Уставни суд констатује да наведена питања нису предмет уређивања оспорених одлука, већ других општих аката надлежног органа Општине. Поред наведеног, Уставни суд је утврдио да није надлежан да оцењује оправданост и целисходност различито утврђене висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта у општинама на подручју града Ниша, Зајечара и Лесковца, нити решења о утврђивању накнаде појединим обвезницима, јер су то појединачни, а не о општи правни акти.

Имајући у виду све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 45. тачка 4) и члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 9. у делу који гласи: „највећег планом дозвољеног индекса изграђености“ и чл. 11. и 13. Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта и одредбе чл. 2. и 3. Одлуке о измени и допуни Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта, наведених у тачки 1. изреке, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Одлука о одређивању јавног грађевинског земљишта
у насељу Стара Пазова
(„Службени лист општина Срема“, број 26/06)

Доносећи оспорену одлуку о одређивању јавног грађевинског земљишта, општина је поступала у складу са овлашћењима утврђеним Уставом и Законом о планирању и изградњи из 2003. године, јер је спорна катастарска парцела и према ранијим планским актима, односно већ у време доношења Одлуке, представљала јавну површину са истом наменом.

Обавезе општине у вези са изузимањем земљишта из поседа корисника и накнадом по прописима о експропријацији, спадају у домен примене закона што, у смислу одредаба члана 167. Устава, није у надлежности Уставног суда.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости Одлуке о одређивању јавног грађевинског земљишта у насељу Стара Пазова („Службени лист општина Срема“, број 26/06), у делу који се односи на катастарску парцелу број 1546/1 КО Стара Пазова.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке наведене у изреци. У иницијативи се наводи: да је оспореном одлуком за јавно грађевинско земљиште одређена катастарска парцела број 1546/1 КО Стара Пазова која се у катастру земљишта води као власништво Републике Србије и на којој право коришћења има општина Стара Пазова; да је у земљишним књигама Општинског суда у Стара Пазови ова катастарска парцела уписана као државна својина Републике Србије, а као корисник уписано је предузеће „Феромонт“ из Старе Пазове; да је предузеће „Феромонт“ до права коришћења земљишта дошло на основу теретног правног посла 1997. године, тако што је, као учесник на јавној лицитацији, ову парцелу купило од тадашњег корисника – Месне заједнице Стара Пазова; да је пре одређивања овог земљишта за јавно грађевинско земљиште, општина била у обавези да донесе акт о изузимању земљишта из поседа корисника, те да за то земљиште исплати накнаду по одредбама закона којим се уређује експропријација.

У одговору доносиоца акта наводи се: да је општина Стара Пазова, у складу са обавезом из члана 70. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06), својим општим актом одредила јавно

грађевинско земљиште на територији општине Стара Пазова; да спорна парцела 1546/1 КО Стара Пазова, према изменама и допунама Детаљног урбанистичког плана I централног блока у Старој Пазови („Службени лист општина Срема“, број 9/95), који је био на снази у време доношења Одлуке, представља јавну површину намењену за прилаз централним функцијама (улаз у зелену пијацу); да је и раније донетим планским актима спорна парцела, такође, била планирана као саставни део пијаце, односно улаз у пијацу из правца улице Змај Јовине, те да је општина Стара Пазова већ затражила поништај уговора којим је извршен промет неизграђеног грађевинског земљишта, с обзиром на то да, према тада важећим прописима, овај промет није био дозвољен.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио: да је оспорену одлуку донела Скупштина општине Стара Пазова на седници одржаној 8. децембра 2006. године, да је одредбом члана 2. оспорене одлуке, у поглављу „VIII комунална делатност“ под редним бројем 4 у намени „градска пијаца“ обухваћена, између осталог и катастарска парцела 1546/1; да је, према Обавештењу о намени парцеле Одељења за комуналне делатности, урбанизам и грађење општине Стара Пазова број 35-162/20008-III-02 од 8. априла 2008. године, катастарска парцела број 1546/1 КО Стара Пазова у улици Змај Јовиној у Старој Пазови, према изменама и допунама Детаљног урбанистичког плана I централног блока у Старој Пазови („Службени лист општина Срема“, број 9/95) намењена за прилаз са централним функцијама до градске пијаце, те да је и према ранијим планским актима била предвиђена као саставни део пијаце, односно улаз из правца улице Змај Јовине.

Одредбом члана 190. став 1. тачка 2) Устава Републике Србије утврђено је да општина преко својих органа, у складу са законом, уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта, а ставом 2. истог члана Устава, да општина самостално, у складу са законом доноси, између осталог и урбанистички план. Одредба члана 190. став 4. Устава утврђује да општина самостално управља општинском имовином, у складу са законом.

Законом о планирању и изградњи („Службеник гласник РС“, број 47/03), који је био на снази у време доношења оспорене одлуке, била је извршена подела грађевинског земљишта на јавно и остало грађевинско земљиште (члан 68). Као јавно грађевинско земљиште Законом је било одређено оно земљиште на којем су, до дана ступања на снагу овог закона, изграђени јавни објекти од општег интереса и јавне површине и које је у државној својини (члан 69. став 1). Одредбама члана 70. наведеног закона било је утврђено: да се јавно грађевинско земљиште одређује општим актом општине у складу са законом и урбанистичким планом (став 1); да акт о одређивању јавног грађевинског земљишта нарочито садржи опис граница земљишта која се одређује за јавно грађевинско, назив катастарске општине и списак бројева катастарских парцела (став 2); да је општина обавезна да, пре одређивања јавног грађевинског земљишта из члана 69. став 1. овог закона донесе акт о изузимању земљишта из поседа корисника тог земљишта, а да се накнада исплаћује по одредбама Закона којим се уређује

експропријација (став 3), те да општина одређује грађевинско земљиште из члана 69. став 1. овог закона за јавно грађевинско земљиште у року од две године од ступања на снагу овог закона (став 4).

Одредбом члана 47. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 34/06), који је ступио на снагу 24. априла 2006. године, прописано је „да ће општина одредити грађевинско земљиште из члана 69. став 1. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 47/03) за јавно грађевинско земљиште у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона“, односно до 24. априла 2007. године.

На основу наведених одредаба Устава, раније важећег Закона о планирању и изградњи, као и према наведеном Обавештењу о намени оспорене катастарске парцеле издатом на основу Детаљног урбанистичког плана, Уставни суд је оценио да је у време доношења оспорене одлуке катастарска парцела 1546/1 КО Стара Пазова представљала јавну површину са наменом „улаз у зелену пијацу“, па је општина била овлашћена да донесе оспорену одлуку, и то у роковима који су били Законом одређени.

Наводи из иницијативе који се односе на обавезу општине да донесе акт о изузимању земљишта из поседа корисника, као и на обавезу исплате накнаде по прописима о експропријацији, спадају у домен примене закона, што, у смислу одредаба члана 167. Устава, није у надлежности Уставног суда.

Сходно изложеном, Уставни суд није нашао основа за покретање поступка поводом иницијативе, па, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), иницијативу није прихватио.

На основу одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, Суд је решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: ГУл-15/2008 од 24. фебруара 2010. године

5.3. Урбанистичко планирање и грађење

Одлука о постављању привремених објеката на јавним површинама на подручју општине Баточина („Службени гласник општине Баточина“, бр. 14/08 и 2/09)

Јавне површине, односно површине јавне намене, према Закону о планирању и изградњи из 2009. године, представљају изграђено грађевинско земљиште у државној својини, које је као такво већ приведено намени и на којем се мањи монтажни објекти, као привремени објекти, могу само постављати и уклањати, а не и градити.

Прописивањем надлежности грађевинске инспекције и увођењем појма „већи монтажни објект“, које Закон не познаје, Скупштина општине је прекорачила надлежности јединице локалне самоуправе, уређујући својим актом питања која су законска материја.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да Одлука о постављању привремених објеката на јавним површинама на подручју општине Баточина („Службени гласник општине Баточина“, бр. 14/08 и 2/09), није у сагласности са Уставом и законом.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о постављању привремених објеката на јавним површинама на подручју општине Баточина („Службени гласник општине Баточина“, број 14/08) и Одлуке о измени и допуни Одлуке о постављању привремених објеката на јавним површинама на подручју општине Баточина („Службени гласник општине Баточина“, број 2/09). У иницијативи се наводи да основни текст Одлуке није у складу са одредбама члана 89. став 3. и члана 95. Закона о планирању и изградњи, јер решење о локацији са урбанистичко техничким условима не може да доноси Општинско веће општине Баточина, с обзиром на то да су то поверени послови које врши општинска управа надлежна за послове урбанизма и грађевинарства. Одлука о измени и допуни оспорене одлуке је, по мишљењу иницијатора, у целини супротна са Уставом и законом из разлога што је њоме „председнику општине Баточина пренета надлежност коју скупштина општине нема, нити је икад имала, па тако председник општине као орган власти у општини одлучује о појединачним питањима и захтевима грађана које они упућују органу општинске управе, односно поступа као орган општинске управе.“ По тако пренетој надлежности председник општине, поред наведеног, одлучује и о жалбама, па тако одлучује по жалби у другостепеном поступку изјављеној против првостепеног решења које је сам донео. Иницијатива не садржи разлоге на којима се заснивају наводи о несагласности оспорене одлуке са Уставом.

У одговору доносиоца акта наводи се да је Скупштина општине Баточина, поступајући у складу са чланом 98. Закона о планирању и изградњи, донела оспорену Одлуку којом је прописала услове и начин постављања и уклањања привремених објеката на јавним површинама на подручју општине Баточина. У вези са наводима иницијативе о ненадлежности председника општине да, у конкретном случају, поступа сагласно чл. 89. и 98. Закона

о планирању и изградњи, истиче се да се наведене одредбе Закона односе на изградњу трајних објеката, а никако не на постављање привремених објеката. Такође се истиче да је и позивање на одредбу члана 95. Закона која прописује да Министарство решава по жалби против решења општинске управе, непримерено овој правној ситуацији, с обзиром на то да се ова одредба Закона такође односи на трајне објекте. По мишљењу доносиоца акта, питање одређивања надлежног органа када је реч о привременим објектима, у складу са чланом 98. Закона препушта се самим општинама. Наводи се и да председник општине, као инокосни орган, само доноси решење о локацији са урбанистичко техничким условима по захтеву подносиоца, а на предлог органа управе надлежног за послове урбанизма и грађевинарства, након чега надлежна служба општинске управе издаје Акт о урбанистичким условима. У другом степену по жалби решава Општинско веће, као посебан орган општине Баточина, чији је председавајући председник општине *ex lege*, сагласно одредбама члана 45. став 4, члана 46. став 1. тачка 5) и члана 47. став 1. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07).

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је Скупштина општине Баточина на седници од 30. децембра 2008. године донела оспорену Одлуку о постављању привремених објеката на јавним површинама на подручју општине Баточина, са позивом на члан 98. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 47/06), те да је на основу истих законских одредаба, на седници од 12. јуна 2009. године, донела и Одлуку о изменама и допунама ове одлуке.

Оспореном Одлуком је: уређен начин и поступак постављања привремених објеката на јавним површинама и изградња привремених објеката на неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини; прописано да се привременим објектима у смислу ове одлуке сматрају објекти који се постављају привремено, а најдуже до привођења земљишта планираној намени; дефинисана јавна површина као изграђено јавно грађевинско земљиште које је у општој употреби; прописано да је већи монтажни објекат – објекат затвореног типа површине до 80 м² који се формира од готових монтажних елемената; прописано да решење о локацији са урбанистичко-техничким условима, по захтеву подносиоца, доноси председник општине на предлог органа управе надлежног за послове урбанизма и грађевинарства и да се на то решење може изјавити жалба Општинском већу општине Баточина које одлучује у другом степену. Овим општим актом су прописани и услови и начин израде и издавања Акта о урбанистичким условима за изградњу и постављање привремених и монтажних објеката и утврђен је садржај овог акта, а одредбама из главе VI Одлуке које се односе на надзор и казнене одредбе, између осталог, уређена је и надлежност грађевинске инспекције.

Оспорена Одлука донета је у време важења Закона о планирању и изградњи из 2003. године којим је била извршена подела грађевинског земљишта на јавно и остало грађевинско земљиште (члан 68). Као јавно грађевинско земљиште Законом је било одређено оно земљиште на којем су, до дана ступања на снагу овог закона, изграђени јавни објекти од општег

интереса и јавне површине и које је у државној својини (члан 69. став 1), односно било је прописано да је јавно грађевинско земљиште у смислу тог закона и земљиште које је планом донетим у складу са тим законом, намењено за изградњу јавних објеката од општег интереса и за јавне површине и које је у државној својини (члан 69. став 2). Одредбом члана 2. тачка 1) Закона било је дефинисано значење појма „јавна површина“, тако што се под тим појмом подразумевао простор утврђен планом за објекте чије је коришћење, односно изградња од општег интереса, у складу са прописима о експропријацији (јавни путеви, паркови, тргови, улице, као и друге површине у складу са посебним законом). Одредбом члана 76. Закона били су уређени услови и начин давања у закуп на одређено време неизграђеног јавног грађевинског земљишта са овлашћењем општине да уређује поступак, услове, начин, као и програм давања у закуп на одређено време неизграђеног јавног грађевинског земљишта. Одредбама члана 98. Закона, које су наведене као правни основ за доношење оспорене одлуке и њених измена и допуна, било је прописано да постављање мањих монтажних објеката на јавним површинама (киосци, летње баште, покретне тезге и сл.) обезбеђује и уређује општина, односно град, односно град Београд (став 1), као и да се за израду техничке документације за постављање објеката из става 1. овог члана, не примењују услови из овог закона (став 2).

Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09 – исправка) утврђен је престанак важења Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06) у односу на који је иницијатор тражио оцену законитости оспорених одредаба Одлуке. Законом који је на снази, наведена питања уређена су на сличан начин тако што је прописано: да је „намена земљишта“ – начин коришћења земљишта одређен планским документом и да је „површина јавне намене“ – простор одређен планским документом за уређење или изградњу јавних објеката или јавних површина за које се утврђује општи интерес, у складу са посебним законом (улице, тргови, паркови и др.) (члан 2. тач. 4) и 6)); да је грађевинско земљиште одређено законом или планским документом као грађевинско, које је предвиђено за изградњу и редовно коришћење објеката, као и земљиште на којем су изграђени објекти у складу са законом и земљиште које служи за редовну употребу тих објеката, те да се грађевинско земљиште користи према намени одређеној планским документом, на начин којим се обезбеђује његово рационално коришћење у складу са законом (члан 82). Одредбом члана 146. Закона прописано је да постављање и уклањање мањих монтажних објеката привременог карактера на површинама јавне намене (киосци, летње и зимске баште, тезге и други покретни мобилијар), споменика и спомен обележја на површинама јавне намене, балон хала спортске намене, надстрешница за склањање људи у јавном превозу и пловених постројења на водном земљишту, обезбеђује и уређује јединица локалне самоуправе.

Одредбом члана 27. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07), у односу на који је такође тражена оцена законитости

оспорене одлуке, прописано је да су органи општине: скупштина општине, председник општине, општинско веће и општинска управа. Одредбама члана 45. Закона уређен је, између осталог, састав и број чланова општинског већа, тако што је прописано да је председник општине, по функцији, члан општинског већа и да је председник овог органа. Када је реч о решавању о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација у управним стварима из надлежности општине, расподела надлежности између појединих општинских органа извршена је одредбама чл. 46. и 52. Закона и то тако што, према одредби члана 52. тачка 3), општинска управа решава у управном поступку у првом степену, док према одредби члана 46. тачка 5), општинско веће у управном поступку решава у другом степену.

Из наведених одредаба важећег Закона о планирању и изградњи произлази да овај закон садржи само овлашћење општине као јединице локалне самоуправе да обезбеђује и уређује постављање и уклањање мањих монтажних објеката привременог карактера на површинама јавне намене, док су питања надлежности појединих органа општине регулисана Законом о локалној самоуправи. У том смислу, Уставни суд указује да доношење „решења о локацији са урбанистичко-техничким условима по захтеву подносиоца“, по својој правној природи представља решавање у управном поступку у првом степену, за које је према одредби члана 52. тачка 3) Закона о локалној самоуправи надлежна општинска управа, а не председник општине. Стога Уставни суд оцењује да наведена одредба оспорене одлуке није у сагласности са законом.

Међутим, поступајући у складу са одредбом члана 54. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), према којој Уставни суд у поступку оцењивања уставности или законитости није ограничен захтевом иницијатора, Суд је утврдио да су одредбе Закона о планирању и изградњи из 2003. године садржале два различита овлашћења општине. Једно је било овлашћење општине да уређује услове, начин и поступак, као и програм закупа на одређено време неизграђеног јавног грађевинског земљишта на коме су се могли градити привремени објекти (члан 76) и друго – да уређује и обезбеђује постављање мањих монтажних објеката на јавним површинама (члан 98). Уставни суд је из садржине оспорене одлуке утврдио да предмет њеног уређивања, у суштини, није само постављање привремених објеката на јавним површинама, већ и поступак, услови и начин давања у закуп на одређено време неизграђеног јавног грађевинског земљишта ради изградње привремених објеката. Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да је Скупштина општине Баточина прекорачила овлашћење које јој је било дато одредбама члана 98. раније важећег Закона о планирању и изградњи, односно које јој је дато одредбом члана 146. сада важећег Закона, у односу на који, према члану 167. став 1. тачка 4) Устава, Суд врши оцену законитости општег акта јединице локалне самоуправе. Ово стога што јавне површине, односно површине јавне намене, по важећем Закону, представљају изграђено грађевинско земљиште у државној својини које је као такво већ приведено намени и на коме се мањи монтажни

објекти, као привремени објекти, могу само постављати и уклањати, а не и градити. Поред тога, прописивањем надлежности грађевинске инспекције и увођењем појма „већи монтажни објекти“, које Закон не познаје, Скупштина општина Баточина је, по оцени Уставног суда, изашла из оквира надлежности јединице локалне самоуправе, уређујући својим актом питања која су законска материја.

Имајући у виду одредбу члана 195. став 2. Устава према којој законитост општег акта истовремено представља и услов његове уставности, Уставни суд је оценио да оспорене одлука није у сагласности ни са Уставом.

С обзиром на то да одредбе за које је Уставни суд оценио да нису сагласне са Уставом и законом чине претежни део оспорене одлуке, Суд је утврдио да Одлука у целини није у сагласности са Уставом и законом.

Будући да је у току поступка правно стање потпуно утврђено и да прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио без доношења решења о покретању поступка.

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

На основу члана 168. став 3. Устава, Одлука наведена у изреци престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: IУл-206/2009 од 8. јула 2010. године

(„Службени гласник РС“, број 97/10)

**Правилник о условима усаглашавања објекта са прекорачењем
„Општински службени гласник“, број 5/08)**
**Правилник о допуни Правилника о условима усаглашавања објеката
са прекорачењем
„Службени гласник града Јагодине“, број 6/08)**

Законом о планирању и изградњи из 2003. године општини, односно граду није дато овлашћење да својим општим актом утврђује услове и могућности усаглашавања издате грађевинске дозволе са прекорачењима која могу настати у току изградње објеката.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да Правилник о условима усаглашавања објекта са прекорачењем („Општински службени гласник“, број 5/08), који је донела Скупштина општине Јагодина, и Правилник о допуни Правилника о условима

усаглашавања објеката са прекорачењем („Службени гласник града Јагодине“, број 6/08), који је донела Скупштина града Јагодина, нису у сагласности са законом.

Образложење

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости правилника наведених у изреци. У иницијативи се наводи да Скупштина општине Јагодина, односно Скупштина града Јагодине није имала правног основа за доношење оспореног правилника и његових допуна, јер одредбе члана 163. Закона о планирању и изградњи упућују на одредбе чл. 160. и 161. Закона које се односе на рокове за легализацију објеката, а рок до кога су општина или град могли да донесу акт сличне садржине је истекао ступањем на снагу Закона о планирању и изградњи, 13. новембра 2003. године. Такође се наводи да се оспореним правилницима на незаконит и противправан начин легализују незаконите радње власника и инвеститора које су починили при изградњи објеката на подручју општине, односно града Јагодине.

У одговору доносиоца акта наводи се: да је подносилац иницијативе погрешно протумачио садржину оспорених правилника и рокове из Закона о планирању и изградњи; да се одредбе оспорених правилника не односе на легализацију објеката, већ да су оспорени правилници донети као резултат настојања локалне самоуправе да се превазиђе затечено стање на терену; да постоји велики број колективних објеката који су започети са одобрењем за изградњу, али је у току изградње дошло до одступања од издатих одобрења; да је оспореним правилницима дата могућност предвиђена одредбама чл. 160. и 161. Закона о планирању и изградњи за легализацију таквих прекорачења, уз услов да прекорачењем није дошло до угрожавања основног објекта, суседних објеката и објеката инфраструктуре, као ни до смањења прегледности саобраћаја, нити било којег другог угрожавања на терену. Истиче се да је примена оспорених правилника била ограничена, да су рокови истекли јануара 2009. године, па тако оспорени правилници више нису у примени.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је Скупштина општине Јагодина, на седници од 14. априла 2008. године, донела оспорени Правилник о условима усаглашавања објеката са прекорачењем, који је објављен у „Општинском службеном гласнику“, број 5/08 од 11. априла, а ступио је на снагу 18. априла 2008. године. Овим правилником „дефинишу се правила – услови за усаглашавање објеката започетих по одобрењу, а код којих је у току изградње дошло до прекорачења у габаритима и спратности“, при чему је прописано да ће се правила примењивати за све објекте чије је прекорачење наступило до дана ступања на снагу овог правилника. Оспорени Правилник о допуни Правилника о условима усаглашавања објеката са прекорачењем донела је Скупштина града Јагодина, на седници од 24. септембра 2008. године. Наведени Правилник објављен је у „Службеном

гласнику Јагодина“, број 6 од 25. септембра, а ступио је на снагу 3. октобра 2008. године. Овим правилником допуњена је одредба којом је прописано да ће се правила примењивати на све „колективне објекте“, те да се Правилник неће примењивати за објекте за које је издато обавештење о легализацији, при чему се рок од три месеца за подношење захтева рачуна од дана ступања на снагу овог правилника.

Правни основ за доношење оспорених правилника је била одредба члана 163. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06), којом је било прописано да ако власник објекта изграђеног без грађевинске дозволе, односно објекта који се користи без употребне дозволе, не прибави одобрење за изградњу, односно употребну дозволу у року од 30 дана по истеку рока из члана 161. овог закона, дужан је да плаћа накнаду за коришћење грађевинског земљишта прописану општим актом општине којим се утврђује накнада за коришћење грађевинског земљишта на коме је изграђен објекат на основу грађевинске дозволе, односно одобрење за изградњу, односно чије је право својине уписано у јавне књиге по посебним прописима и који се користи на основу употребне дозволе. Из садржине наведене одредбе Закона произлази да она не садржи овлашћење општине за доношење општег акта којим се уређују услови за усаглашавање објеката започетих по одобрењу за изградњу код којих је у току изградње дошло до прекорачења.

За правно питање које је уређено оспореним правилницима била је релевантна одредба члана 119. Закона о планирању и изградњи који је био на снази у време њиховог доношења, а којом су биле прописане обавезе инвеститора у случају одступања од пројекта, те одредба члана 141. тачка 2) истог Закона којом је било прописано овлашћење грађевинског инспектора за поступање у случајевима када је објекат грађен без одобрења за изградњу, односно главног пројекта. Дакле, наведеним одредбама Закона било је прописано поступање инвеститора у случају одступања од пројекта и последице у случају непридржавања одредаба Закона, а које су се огледале у прописаним мерама које је био овлашћен да предузме грађевински инспектор. Ниједном одредбом Закона о планирању и изградњи из 2003. године није било дато овлашћење општини, односно граду да општим актом утврђује услове и могућности усаглашавања издате грађевинске дозволе са прекорачењима која могу настати током изградње објеката.

У току поступка пред Уставним судом ступио је на снагу Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 72/09), којим је, у одредби члана 222. став 1, утврђен престанак важења Закона о планирању и изградњи на основу чијих одредаба су донети оспорени правилници. Имајући у виду да Уставни суд, на основу одредбе члана 167. став 1. тачка 4) Устава, може оцењивати сагласност општих аката јединице локалне самоуправе само са важећим Уставом и законом, то је, у конкретном случају оцена сагласности оспорених правилника извршена у односу на Закон о планирању и изградњи из 2009. године.

Будући да Закон о планирању и изградњи који је на снази такође не садржи одредбе којима се даје овлашћење јединици локалне самоуправе за

доношење било каквог општег акта који се односи на изградњу објеката, већ се одредбом члана 176. тачка 2) Закона утврђује овлашћење грађевинског инспектора да решењем наложи инвеститору обављање одређених радњи у случају одступања од грађевинске дозволе, односно главног пројекта, па и да наложи рушење објекта, Уставни суд је утврдио да оспорени правилници нису у сагласности са законом.

Имајући у виду да у иницијативи нису наведене одредбе Устава у односу на које је тражена оцена уставности оспорених правилника, то је Уставни суд оцењивао само њихову сагласност са законом.

Уставни суд је приступио оцени законитости оспорених правилника и поред тврдње доносиоца оспорених аката да се они не примењују од јануара 2009. године. Ово из разлога што оспорени правилници нису стављени ван снаге неким касније донетим општим актом. Одредбе оспорених правилника којима је прописан рок од три месеца од дана њиховог ступања на снагу за подношење захтева за усаглашавање објеката започетих по одобрењу код којих је у току изградње дошло до прекорачења у габаритима и спратности, по оцени Суда, не значе да су протеком наведеног рока оспорени општи акти престали да важе, јер не садрже изричите одредбе о њиховом темпоралном карактеру. Доносилац акта није пружио доказе да су сви поступци у којима је одлучивано по поднетим захтевима за накнадно усаглашавање бесправно изведених грађевинских радова правноснажно окончани, те да се на тај начин исцрпла примена оспорених правилника.

С обзиром на то да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, а Уставни суд по овом правном питању има изграђен став и праксу, то је, у смислу одредбе члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), одлучио без доношења решења о покретању поступка.

Полазећи од изнетог и одредбе члана 45. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, одлучено је као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава Републике Србије, правилници наведени у изреци престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: ГУл-9/2009 од 22. јула 2010. године

(„Службени гласник РС“, број 79/10)

**Правилник о техничким и другим условима за привремено постављање објеката и уређаја на јавним површинама и површинама видљивим са јавних површина („Службени лист града Новог Сада“, број 7/09)
– члан 13. став 1. алинеја 3.**

Јединица локалне самоуправе овлашћена је да својим општим актом уреди постављање мањих монтажних објеката на јавним површинама, а у оквиру тога и да пропише услове и начин постављања летњих башти.

Локације на којима се дозвољава постављање летњих башти ствар су процене надлежног органа јединице локалне самоуправе, о чему, сагласно члану 167. Устава, није надлежан да одлучује Уставни суд.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредбе члана 13. став 1. алинеја 3. Правилника о техничким и другим условима за привремено постављање објеката и уређаја на јавним површинама и површинама видљивим са јавних површина („Службени лист града Новог Сада“, број 7/09).

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и законитости одредбе члана 13. став 1. алинеја 3. Правилника о техничким и другим условима за привремено постављање објеката и уређаја на јавним површинама и површинама видљивим са јавних површина („Службени лист града Новог Сада“, број 7/09). У иницијативи се наводи да је оспорена одредба Правилника којом је предвиђено да се летња башта може поставити у Његошевој улици (парна страна) на коловозу уз тротоар у ширини до 2 м, повређен уставни принцип забране дискриминације из члана 21. Устава, јер је подносиоцу иницијативе као припаднику муслиманске вероисповести онемогућено добијање дозволе за постављање летње баште у улици која је пешачка зона и поред тога што поседује локал 25 година.

У одговору доносиоца акта наведено је, поред осталог, да је одредбом члана 98. став 1. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03, 34/06 и 39/09) који се примењивао у време доношења Правилника, било прописано да постављање мањих монтажних објеката на јавним површинама и пловених постројења на водном земљишту обезбеђује и уређује општина, односно град, односно град Београд, те је на тај начин, коришћење јавне површине на територији општине, односно града искључиво у надлежности општине, односно града. Одлуком о уређењу града („Службени лист града Новог Сада“, број 53/08), која је донета на основу члана 98. став 1. Закона о планирању и изградњи, прописани су услови за опште и комунално уређење града Новог Сада и утврђени посебни услови општег и комуналног уређења града у зонама под посебним режимом заштите. Одлуком су, такође, уређени поступак, начин и услови за постављање урбане опреме на јавним површинама и површинама видљивим са јавних површина и друга питања од значаја за опште и комунално уређење и коришћење, одржавање и заштиту јавних површина у граду. Чланом 2.

Одлуке прописано је да урбану опрему, у смислу ове одлуке, чине: урбани мобилијар, монтажни и други објекти и уређаји постављени на јавним површинама и површинама видљивим са јавних површина, као и комунални објекти и уређаји утврђени овом одлуком, док је чланом 8. Одлуке прописано да су објекти и уређаји у смислу ове одлуке, између осталог и летње баште отвореног и затвореног типа. Одредбом члана 12. став 1. тачка 5. Одлуке прописано је да се ближи услови за привремено постављање урбане опреме регулишу Правилником о техничким и другим условима за привремено постављање објеката и уређаја на јавним површинама и површинама видљивим са јавних површина који доноси Градско веће града Новог Сада. У одговору се даље истиче да Његошева улица у Новом Саду није једина улица у оквиру пешачке зоне у којој је предвиђено да се летња башта може поставити само с једне стране улице, а сврха оспорене одредбе је да се у пешачкој зони омогући несметан пролаз за возила хитне помоћи, ватрогасне службе и других јавних служби. У погледу навода подносиоца иницијативе да су сви власници локала добили летњу башту осим подносиоца иницијативе у одговору се напомиње да је подносилац иницијативе имао могућност да постави летњу башту са парне стране улице.

У току спроведеног претходног поступка, Уставни суд је утврдио да је Правилник о техничким и другим условима за привремено постављање објеката и уређаја на јавним површинама и површинама видљивим са јавних површина, донело Градско веће града Новог Сада 2. марта 2009. године, на основу члана 12. став 2. Одлуке о уређењу града („Службени лист града Новог Сада“, број 53/08). Овим Правилником прописују се технички услови за постављање монтажних и других објеката и уређаја на јавним површинама и површинама видљивим са јавних површина (у даљем тексту: објекти и уређаји), одређују посебни услови за постављање појединих објеката и уређаја према деловима територије града Новог Сада и прописују други ближи услови за постављање објеката и уређаја (члан 1). Према одредбама члана 7. ст. 1. до 3. Правилника летња башта отвореног типа поставља се на јавној површини испред објекта или локала у коме се обавља искључиво угоститељска делатност највише до ширине угоститељског објекта, а изузетно летња башта може да се постави на јавној површини испред суседних пословних објеката уз сагласност власника локала испред којег се поставља летња башта. Летња башта у пешачкој зони, према одредбама члана 12. ст. 1. и 2. Правилника поставља се у складу са чл. 4. до 7. овог правилника и према обележеним ознакама које дефинишу положај и површину летње баште.

Оспореном одредбом члана 12. став 1. алинеја 3. предвиђено је да се летња башта може поставити у Његошевој улици (парна страна), на коловозу, уз тротоар у ширини до 2 м.

За оцену уставности оспореног правилника од значаја су одредбе Устава Републике Србије којима је утврђено: да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има права на једнаку законску заштиту без дискриминације, као и 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. до 3); да град има надлежности које су Уставом поверене општини, а законом му се могу поверити и друге надлежности (члан 189. став 3); да општина, преко својих органа, у складу са законом, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности и стара се о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја (члан 190. став 1. тач. 1) и 3)).

За оцену законитости оспореног правилника од значаја су одредбе Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07), Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09) и Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98).

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је: да се локална самоуправа остварује у општини, у граду и граду Београду (члан 3. став 1); да у вршењу своје надлежности јединица локалне самоуправе доноси прописе самостално, у складу са својим правима и дужностима утврђеним Уставом, законом и другим прописом и статутом (члан 5. став 1); да општина преко својих органа, у складу са Уставом и законом, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности (између осталог и уређивање, одржавање и коришћење пијаца, паркова, зелених, рекреационих и других јавних површина и др.), као и организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање (члан 20. тачка 5); да град врши надлежности општине, као и друге надлежности и послове државне управе, који су му законом поверени (члан 24. став 1).

Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03, 34/06 и 39/09) који је важио у време доношења оспореног правилника било је прописано да постављање мањих монтажних објеката на јавним површинама (киосци, летње баште, покретне тезге и сл. и пловених постројења на водном земљишту) обезбеђује и уређује општина, односно град, односно град Београд (члан 98. став 1).

Важећим Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09) прописано је да постављање и уклањање мањих монтажних објеката привременог карактера на површинама јавне намене (киосци, летње и зимске баште, тезге и други покретни мобилијар), споменика и спомен обележја на површинама јавне намене, балон хала спортске намене, надстрешница за склањање људи у јавном превозу и пловених постројења на водном земљишту, обезбеђује и уређује јединица локалне самоуправе (члан 146).

Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98) прописано је: да општина, град, односно град Београд, у складу са овим законом, уређује и обезбеђује услове обављања комуналних делатности и њиховог развоја (члан 2); да су комуналне делатности од општег интереса (члан 3); да су комуналне делатности у смислу овог закона, делатности производње и испоруке комуналних производа и пружања

комуналних услуга, које су незаменљив услов живота и рада грађана и других субјеката на одређеном подручју и то, поред осталог, одржавање улица, путева и других јавних површина у градовима и другим насељима и јавна расвета (члан 4. став 1. тачка 7)).

Одлуком о уређењу града („Службени лист града Новог Сада“, број 53/08), која је донета на основу овлашћења из члана 98. став 1. Закона о планирању и изградњи, прописани су услови за опште и комунално уређење града Новог Сада, посебни услови општег и комуналног уређења града у зонама под посебним режимом заштите, уређени су поступак, начин и услови за постављање урбане опреме на јавним површинама и површинама видљивим са јавних површина и друга питања од значаја за опште и комунално уређење и коришћење, одржавање и заштиту јавних површина у граду (члан 1). Урбану опрему, у смислу ове одлуке, чине: урбани мобилијар, монтажни и други објекти и уређаји постављени на јавним површинама и површинама видљивим са јавних површина (у даљем тексту: објекти и уређаји), као и комунални објекти и уређаји утврђени овом одлуком (члан 2). Објекти и уређаји, у смислу ове одлуке, су поред осталих, летње баште отвореног и затвореног типа (члан 8. став 1. тачка 3). Урбана опрема се привремено поставља на јавним површинама и површинама видљивим са јавних површина на начин и под условима утврђеним овом одлуком и другим актима донетим на основу ове одлуке (члан 11). Ближи услови за привремено постављање урбане опреме регулишу се, поред осталог, Правилником о техничким и другим условима за привремено постављање објеката и уређаја на јавним површинама и површинама видљивим са јавних површина (члан 12. став 1. тачка 5). Правилник из члана 12. став 1. тачка 5. ове одлуке, садржи саобраћајне и друге техничке услове за постављање објеката и уређаја на јавним површинама и површинама видљивим са јавних површина (члан 16. став 2).

Из наведеног, по оцени Уставног суда, произлази да је постављање мањих монтажних објеката на јавним површинама, као што су у конкретном случају летње баште, искључиво у надлежности јединице локалне самоуправе, из чега следи овлашћење града Новог Сада да својим општим актом, а у складу са Одлуком Скупштине града Новог Сада о уређењу града, пропише услове и начин постављања летњих башти. На којој страни улице ће бити постављене летње баште, ствар је процене доносиоца акта, о чему није надлежан да одлучује Уставни суд, сагласно својој Уставом утврђеној надлежности из члана 167. Устава.

У погледу навода подносиоца иницијативе да се оспореном одредбом повређује уставни принцип забране дискриминације из члана 21. Устава, Уставни суд је оценио да су ови наводи неосновани имајући у виду да се оспорена одредба Правилника подједнако односи на све грађане без обзира на њихову националну припадност, а који се нађу у правној ситуацији прописаној оспореном одредбом. Уставни суд је при томе нарочито имао у виду да оспорене, нити друге одредбе Правилника не искључују право власника угоститељских објеката да, на начин предвиђен Правилником,

поднесу захтев да им се постављање летње баште одобри на оној страни улице у којој се угоститељски објекат налази а на којој је предвиђено њихово постављање.

Будући да је Уставни суд нашао да нема основа за покретање поступка поводом иницијативе, иницијативу није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

На основу изложеног и одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУл-364/2009 од 1. јула 2010. године

5.4. Пословни простор

Одлука о давању у закуп пословног простора и гаража на којима је носилац права коришћења општина Сомбор („Службени лист општине Сомбор“, бр. 4/2000, 3/02, 11/03, 2/08 и „Службени лист града Сомбора“, број 5/08) – члан 13. став 1. алинеја 3.

Оспорена одредба којом се даје повратно дејство појединим одредбама Одлуке тиме што се примењују и на уговоре склопљене пре њеног ступања на снагу, те се применом тих одредаба мењају односи установљени раније закљученим уговорима, несагласна је са одредбама Устава, према којима закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство осим изузетно, само поједине одредбе закона, ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 54. став 2. Одлуке о давању у закуп пословног простора и гаража на којима је носилац права коришћења општина Сомбор („Службени лист општине Сомбор“, бр. 4/2000, 3/02, 11/03, 2/08 и „Службени лист града Сомбора“, број 5/08), није у сагласности са Уставом.

2. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба члана 9. став 1, члана 11. став 1. и чл. 22. до 32. Одлуке из тачке 1.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и законитости одредаба члана 9. став 1, члана 11. став 1, чл. 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31. и 32. и члана 54. став 2. Одлуке о давању у закуп пословног простора и гаража на којима је носилац права коришћења општина Сомбор („Службени лист општине Сомбор“, бр. 4/2000, 3/02, 11/03, 2/08 и „Службени лист града Сомбора“, број 5/08). Подносилац иницијативе наводи да још од 1991. године користи пословни простор по основу закљученог уговора на неодређено време на коме је носилац права коришћења општина Сомбор. Одредбом члана 11. оспорене одлуке прописано је да се пословни простор издаје у закуп на одређено време од пет година, а одредбом члана 54. став 2. Одлуке прописано је да се одредбе чл. 11, 12. и 13. ове одлуке примењују и на уговоре склопљене пре њеног ступања на снагу, што је, по мишљењу иницијатора, неуставно и незаконито. Сматра да је неуставна и незаконита одредба оспорене одлуке која прописује да се као закупнина за први месец закупа признаје износ постигнут на јавном надметању. Даље наводи да је време закупа битан елемент закљученог уговора о закупу и да се не може мењати само вољом општине, већ међусобном сагласношћу уговорних странака, те је Скупштина општине Сомбор прекорачила своја овлашћења на недозвољен и незаконит начин.

Доносилац акта у одговору наводи да је Уставни суд оцењивао уставност и законитост оспорене одлуке и донео Решење У-282/2002 од 27. новембра 2003. године о неприхватању поднете иницијативе. Оспорена Одлука се примењује у пракси и град Сомбор све пословне просторе издаје путем лицитације у складу са Одлуком. Посебно истиче да је подносилац иницијативе учествовао на лицитацији која је била расписана 24. децембра 2002. године и потписао уговор о закупу, али како није уредно измиривао своје уговорне обавезе, град Сомбор, као закуподавац, је затражио предају поседа и покренуо судски поступак за предају поседа и наплату дуговања.

Уставни суд је утврдио да је оспореном Одлуком о давању у закуп пословног простора и гаража на којима је носилац права коришћења општина Сомбор, прописано: да износ постигнут на јавном надметању чини закупнину за први месец у складу са одредбама ове одлуке и накнаду за уређење грађевинског земљишта (члан 9. став 1); да се пословни простор издаје у закуп на одређено време од 5 година (члан 11. став 1). Одредбама чл. 22. до 32. уређен је поступак давања пословног простора у закуп јавним надметањем. Одредбом члана 54. став 2. Одлуке прописано је да се одредбе чл. 11, 12. и 13. Одлуке примењују и на уговоре склопљене пре ступања на снагу ове одлуке.

Уставом Републике Србије прописано је: да се средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом и да је обавеза плаћања пореза и других дажбина општа и заснива се на економској моћи обвезника (члан 91); да општина, преко својих

органа, у складу са законом, уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта и пословног простора (члан 190. став 1. тачка 2)); да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство и да изузетно, само поједине одредбе закона могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона (члан 197. ст. 1. и 2).

Према одредби члана 20. тачка 10) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07), општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом, уређује и обезбеђује коришћење пословног простора којим управља, утврђује висину накнаде за коришћење пословног простора и врши надзор над коришћењем пословног простора.

Располагање непокретностима у државној својини, у смислу члана 5. став 2. Закона о средствима у својини Републике („Службени гласник РС“, бр. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97 и 44/99), јесте и њихово давање на коришћење, односно у закуп. Чланом 6. истог закона, прописано је да се непокретности у државној својини прибављају и отуђују јавним надметањем или на основу прикупљених понуда, ако законом није друкчије одређено. Према члану 8. став 3. Закона, о давању на коришћење, односно у закуп, као и о отказу уговора о давању на коришћење, односно у закуп и стављању хипотеке на непокретности које користе органи територијалних јединица, одлучује орган утврђен законом, односно статутом територијалне јединице, уз сагласност Дирекције за имовину Републике Србије, а одредбама ст. 7. и 8. истог члана прописано је да на основу акта из става 3. овог члана, уговор о располагању непокретностима у државној својини закључује лице овлашћено у складу са законом, те да је уговор закључен противно одредбама овог члана, ништав.

Законом о буџетском систему („Службени гласник РС“, број 54/09) прописано је да се јавни приход и примања уводе законом, односно одлуком скупштине локалне власти у складу са законом и да се висина јавних прихода и примања утврђује законом, односно актом надлежног органа у складу са законом (члан 13) и да се приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у државној својини сматрају осталим јавним приходима из члана 14. став 1. тачка 7) овог закона (члан 19. тачка 2)).

Приликом оцене уставности и законитости оспорене одредбе члана 54. став 2. Одлуке о давању у закуп пословног простора и гаража на којима је носилац права коришћења општина Сомбор, Уставни суд је имао у виду и одредбе чл. 11, 12. и 13. Одлуке за које је предвиђено да се примењују и на уговоре о закупу склопљене пре ступања на снагу ове одлуке.

Одредбама члана 11. оспорене одлуке предвиђено је: да се пословни простор издаје у закуп на одређено време, од 5 година; да се у случају потребе за инвестиционим одржавањем пословног простора знатнијег обима од стране закупца, коју утврди Извршни одбор Скупштине општине, може одредити време закупа дуже од 5 година; да се под радовима из претходног става подразумева малтерисање, електроинсталатерски и водоинсталатерски радови, радови неопходни за обезбеђење стабилности

објекта, спречавање настанка штете у објекту, за безбедност рада и сл. изведени на стандардан и уобичајен начин; да се под радовима из става 3. не подразумевају они који су потребни да би се пословни простор који испуњава основне услове за коришћење, прилагодио специфичним потребама закупаца и да је инвеститор ових радова закуподавац, а финансирање сноси закупач. Према одредби члана 12. Одлуке, изузетно, уколико се у току закупа укаже потреба да инвестиционим одржавањем пословног простора, о одобреном инвестиционом одржавању закупач и закуподавац закључују посебан уговор о инвестиционом улагању, којим уређују међусобне односе и да уговор о инвестиционом одржавању у име закуподавца потписује председник Извршног одбора. Одредбом члана 13. Одлуке прописано је да се уговором о инвестиционом улагању може уговорити да се, сразмерно висини одобреног и признатог улагања од стране закуподавца, уговорени рок закупа може продужити за двоструки број месеци од броја који се добије када се износ одобреног и признатог улагања подели са висином уговорене месечне закупнине, а најдуже за још 5 година и да за продужено време закупа, закупач плаћа закупнину у висини утврђеној уговором о закупу.

По оцени Уставног суда, оспорена одредба члана 54. став 2. Одлуке, којом је прописано да се одредбе чл. 11, 12. и 13. ове одлуке примењују и на уговоре склопљене пре њеног ступања на снагу, наведеним одредбама даје повратно дејство, јер се оваквом њиховом применом мењају односи установљени раније закљученим уговорима, а пре свега у погледу дужине трајања закупног односа, који је одредбом члана 11. став 1. Одлуке ограничен на пет година. Стога је, по оцени Уставног суда, оспорена одредба члана 54. став 2. Одлуке о давању у закуп пословног простора и гаража на којима је носилац права коришћења општина Сомбор несагласна са одредбама члана 197. ст. 1. и 2. Устава, према којима закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство и да изузетно, само поједине одредбе закона могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона.

У односу на оспорене одредбе члана 9. став 1, члана 11. став 1. и чл. 22. до 32. Одлуке, Уставни суд је оценио да је доношењем оспорене одлуке, Скупштина општине Сомбор вршила Уставом и Законом о локалној самоуправи утврђено овлашћење и обавезу да уређује и обезбеђује коришћење пословног простора којим управља и утврђује висину накнаде за коришћење пословног простора. У оквиру наведених овлашћења, скупштина општине је могла да утврђује висину накнаде за коришћење пословног простора, као и време на које се пословни простор издаје у закуп, па стога Уставни суд није нашао основа за прихватање иницијативе у односу на оспорене одредбе члана 9. став 1. и члана 11. наведене Одлуке. Уставни суд је нашао да иницијатива није основана ни у односу на одредбе чл. 22. до 32. оспорене одлуке, којима је уређен поступак давања пословног простора у закуп јавним надметањем, јер је оценио да је, сагласно одредбама Закона

о средствима у својини Републике, доносилац акта прописао да се закуп пословног простора може остварити јавним надметањем или на основу прикупљених понуда, при чему је прописао и садржај одлуке о одржавању јавног надметања, односно понуде путем јавног огласа. Суд је оценио да је суштина примене института јавног надметања и прикупљања понуда у томе да се, у условима које диктира тржиште, изабере најповољнији понуђач. Право располагања пословним простором подразумева и право доносиоца акта да општим прописом постави правила ове тржишне утакмице, па је у том смислу био овлашћен да пропише и поступак за избор најповољнијег закупца конкретног пословног простора, а који је у конкретном случају у складу са начином располагања средствима у државној својини, прописаним Законом о средствима у својини Републике Србије.

Полазећи од тога да се у овој уставноправној ствари оспорава уставност и законитост одредаба општег акта којима се регулишу питања о којима Уставни суд већ има заузет став и да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је одлучио без доношења решења о покретању поступка, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

С обзиром на наведено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 45. тачка 1) и члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 54. став 2. Одлуке наведене у изреци престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: IУл-19/2009 од 24. фебруара 2010. године („Службени гласник РС“, број 32/10)

Одлука о условима и поступку давања у закуп пословног простора којим управља Јавно предузеће „Пословни простор“ у Новом Саду („Службени лист града Новог Сада“, број 29/09)

– члан 24.

Овлашћење скупштине јединице локалне самоуправе да својим општим актом утврди критеријуме и начин на који ће власници пословних просторија и станова у којима се обавља пословна делатност плаћати трошкове одржавања стамбене зграде не подразумева и овлашћење да својим прописом, на другачији начин од законом утврђеног, уреди обвезника плаћања трошкова и права и обавезе власника, односно закуподавца и закупца пословних просторија, у погледу текућег и инвестиционог одржавања пословног простора и зграде у којој се тај простор налази, јер учесници облигационог односа своја права и обавезе уређују уговором, сагласно Закону о облигационим односима.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да одредба члана 24. Одлуке о условима и поступку давања у закуп пословног простора којим управља Јавно предузеће „Пословни простор“ у Новом Саду („Службени лист града Новог Сада“, број 29/09), у делу који гласи: „Трошкови текућег и инвестиционог одржавања пословног простора као и зграде у којој се пословни простор налази, и“, није у сагласности са Уставом и законом.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и законитости одредбе члана 24. Одлуке наведене у изреци. По мишљењу иницијатора оспорена одредба Одлуке према којој трошкове текућег и инвестиционог одржавања пословног простора, као и зграде у којој се пословни простор налази и трошкове за извођење неопходних радова ради привођења пословног простора намени, сноси закупца, без права потраживања од закуподавца, у супротности је са одредбама члана 86. став 1, члана 87, члана 97. став 1. тачка 7), члана 189. став 3, члана 190. тачка 2) и члана 194. став 3. Устава Републике Србије, као и са одредбама члана 24. Закона о одржавању стамбених зграда, члана 570. Закона о облигационим односима и члана 15. став 6. Закона о основама својинскоправних односа.

Комисија за прописе Скупштине града Новог Сада у одговору достављеном Уставном суду наводи: да је пословни простор који је до доношења Закона о средствима у својини Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 53/95, 3/96, 54/96 и 32/97) био друштвена својина, са правом коришћења града Новог Сада, након доношења тог закона постао државна својина, са правом коришћења и даље града Новог Сада; да је град, сагласно овлашћењу из члана 190. став 1. тачка 2) Устава и члана 5. став 1. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) донео Одлуку о оснивању Јавног предузећа „Пословни простор“ у Новом Саду, којом је том предузећу поверио да пословни простор у државној својини на коме град Нови Сад има право коришћења, издаје у закуп у име и за рачун града. Поводом оспорене одредбе члана 24. Одлуке, у одговору се наводи да та одредба уређује три врсте трошкова од којих су трошкови текућег и инвестиционог одржавања пословног простора и зграде у којој се пословни простор налази, законска обавеза власника, док су трошкови ради привођења пословног простора намени обавеза закупца из разлога што по својој вољи бира делатност и степен опремљености локала. Истиче се да се у овом делу Одлука не примењује непосредно, већ се наведене одредбе уграђују у уговор о закупу пословног простора, односно представљају један од услова за закључивање уговора, чијим потписивањем

закупац преузима уговорену обавезу плаћања наведених трошкова уместо власника, односно закуподавца. У одговору се такође указује да наведене трошкове у случају када пословни простор није издат у закуп у име града сноси Јавно предузеће „Пословни простор“. Поводом навода иницијативе да су оспорене одредбе у супротности са чланом 570. Закона о облигационим односима, у одговору се образлаже да подносилац иницијативе пренебрегава одредбу члана 568. истог закона којом је прописано да се „одредбе ове главе неће примењивати на закупе уређене посебним прописима“. На основу изложеног, доносилац оспореног акта сматра да оспорена одредба члана 24. Одлуке није у супротности са Уставом и законима.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорену Одлуку о условима и поступку давања у закуп пословног простора којим управља Јавно предузеће „Пословни простор“ у Новом Саду („Службени лист града Новог Сада“, број 29/09) донела Скупштина града Новог Сада, на седници одржаној 25. јуна 2009. године, на основу члана 16. и члана 24. тачка 7. Статута града Новог Сада – пречишћен текст („Службени лист града Новог Сада, број 43/08). Одлуком се утврђују услови за давање у закуп пословног простора у државној својини, на којем је носилац права коришћења град Нови Сад, а који је поверен на управљање Јавном предузећу „Пословни простор“ у Новом Саду, поступак издавања у закуп, одређивање закупнине, услови за закључење уговора о закупу и друга питања од значаја за управљање пословним простором (члан 1). Под пословним простором, у смислу ове одлуке, сматрају се пословне зграде и просторије, спортски објекти, монтажни и мањи монтажни објекти и гараже, а које је град поверио на управљање Јавном предузећу, односно које, на име и за рачун града стекне Јавно предузеће (члан 2). Оспорена одредба члана 24. Одлуке гласи: „Трошкове текућег и инвестиционог одржавања пословног простора, као и зграде у којој се пословни простор налази, и трошкове за извођење неопходних радова ради привођења пословног простора намени сносикупац, без права потраживања од закуподавца“.

Статутом града Новог Сада – пречишћен текст („Службени лист града Новог Сада“, број 43/08), на основу кога је донета оспорена одлука, прописано је: да послове града врше органи града у оквиру своје надлежности утврђене законом и статутом, да ако законом или другим прописом није утврђено који орган је надлежан за обављање послова из надлежности града, све послове који се односе на уређивање односа из надлежности града врши скупштина, а послове који су по својој природи извршни, врши градоначелник, а да ако се према природи посла не може утврдити надлежност у складу са ставом 2. овог члана, надлежна је скупштина (члан 16); да Скупштина града, у складу са законом, доноси прописе и друге акте као и да утврђује, поред осталог, накнаду за уређивање и коришћење грађевинског земљишта, висину накнаде за одржавање стамбених зграда којима управља, као и критеријуме и начин плаћања трошкова одржавања пословних просторија и станова у којима се обавља пословна делатност, у складу са законом (члан 24. тач. 7) и 17)).

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је: да општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом, поред осталог, уређује и обезбеђује коришћење пословног простора којим управља, утврђује висину накнаде за коришћење пословног простора и врши надзор над коришћењем пословног простора (члан 20. тачка 10)); да се одредбе овог закона које се односе на општину примењују и на град, ако овим законом није друкчије одређено (члан 23. став 4); да град врши надлежности општине, као и друге надлежности и послове државне управе, који су му законом поверени (члан 24. став 1); да скупштина општине, у складу са законом, поред осталог, оснива службе, јавна предузећа, установе и организације, утврђене статутом општине и врши надзор над њиховим радом (члан 32. тачка 8)).

Како се спорно правно питање односи на текуће и инвестиционо одржавање, Уставни суд налази да су за оцену законитости оспорене одредбе члана 24. Одлуке од значаја и одредбе Закона о одржавању стамбених зграда („Службени гласник РС“, бр. 44/95, 46/98, 1/01 и 101/05), којима су ова питања уређена. Одредбама члана 24. тог закона прописано је: да трошкове одржавања стамбене зграде сноси власници станова, односно других посебних делова зграде сразмерно учешћу површине својих станова, односно других посебних делова зграде у површини свих станова и других посебних делова у згради, према стварно учињеним трошковима (став 1); да на име трошкова одржавања за радове текућег одржавања, власници станова, односно других посебних делова зграде плаћају месечно за текући месец износ у висини и у роковима које одреди скупштина зграде, на рачун зграде (став 2); да власници пословних просторија, односно власници станова у којима се обавља пословна делатност, плаћају увећане трошкове за одржавање стамбене зграде, у зависности од врсте и утицаја делатности којом се баве на увећање трошкова за одржавање (став 3); да општина утврђује критеријуме и начин на који ће власници пословних просторија, односно власници станова у којима се обавља пословна делатност, плаћати трошкове за одржавање стамбене зграде (став 4); да највиши износ трошкова из става 3. овог члана за власнике пословних просторија не може бити виши од четвороструког износа трошкова утврђених у складу са овим законом, а за власнике станова у којима се обавља пословна делатност, од двоструког износа тих трошкова (став 5).

Из наведених одредаба закона произлази, као прво, да је скупштина јединице локалне самоуправе била овлашћена да донесе оспорену одлуку и, друго, да је Законом о одржавању стамбених зграда установљен принцип да трошкове одржавања зграде сноси власници станова и пословних просторија. Одредбама члана 24. овог закона дато је овлашћење општини, дакле јединици локалне самоуправе, да утврђује критеријуме и начин на који ће власници пословних просторија и станова у којима се обавља пословна делатност плаћати трошкове одржавања стамбене зграде, али не и овлашћење да својим прописом може мењати обвезника плаћања ових трошкова.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да нема законског основа да питање обвезника трошкова текућег и инвестиционог одржавања зграде

у којој се налази пословни простор, оспореном одлуком као општим актом, буде уређено на другачији начин од начина прописаног посебним законом који регулише ова питања.

У односу на део оспорене одредбе члана 24. Одлуке који се односи на обавезу закупца да сноси трошкове текућег и инвестиционог одржавања пословног простора, и то без права потраживања од закуподавца, Уставни суд указује да су права и обавезе уговорних страна из уговора о закупу уређене Законом о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 2/89, 45/89, 57/89 и „Службени лист СРЈ“, број 31/93). Одредбама члана 570. тог закона прописано је да је закуподавац дужан да одржава ствар у исправном стању за време трајања закупа и да ради тога врши потребне оправке на њој (став 1), да је дужан да закупцу накнади трошкове које је овај учинио за одржавање ствари, а које би он сам био дужан да учини (став 2), да трошкови ситних оправки изазваних редовном употребом ствари, као и трошкови саме употребе, падају на терет закупца (став 3) и да је о потреби оправке закупца дужан да обавести закуподавца (став 4).

Из наведених одредаба Закона о облигационим односима произилази да је обавеза закуподавца, а не закупца да сноси трошкове инвестиционог одржавања ствари која је дата у закуп, као и трошкове текућег одржавања, осим ситних оправки изазваних редовном употребом ствари. Сагласно изнетом, Уставни суд је оценио да јединица локалне самоуправе није била овлашћена да својим општим актом уређује ни питања које се односе на трошкове одржавања пословног простора који се даје у закуп.

Како наведени закони не дају овлашћење општини да својим прописом на другачији начин уреди права и обавезе власника, односно закуподавца и закупца пословних просторија у погледу текућег и инвестиционог одржавања пословног простора, као и зграде у којој се пословни простор налази, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 24. Одлуке у делу који гласи: „Трошкови текућег и инвестиционог одржавања пословног простора као и зграде у којој се пословни простор налази, и“ није у сагласности са законом. С обзиром на то да је оспорена одредба члана 24. Одлуке у наведеном делу несагласна са законом, а да према одредби члана 195. став 1. Устава сви општи акти морају бити у сагласности са законом, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 24. Одлуке у делу који гласи: „Трошкови текућег и инвестиционог одржавања пословног простора као и зграде у којој се пословни простор налази, и“, није у сагласности ни са Уставом.

Уставни суд указује да се претходно изнетом оценом о несагласности оспореног општег акта са законом не доводи у питање могућност закуподавца и закупца, као учесника облигационог односа, да своја права и обавезе уговором уреде другачије него што је то прописано Законом о облигационим односима, сагласно диспозитивној одредби члана 20. тог закона.

Полазећи од тога да је иницијативом оспорена одредба члана 24. Одлуке у целини, Уставни суд је, имајући у виду наведене одредбе закона, утврдио да је оспорена одредба Одлуке у преосталом делу у коме се утврђује да „трошкове за извођење неопходних радова ради привођења пословног

простора намени сноси закупац, без права потраживања од закуподавца.“, у сагласности са законом, с обзиром на то да ти радови зависе од делатности и потреба закупца.

Имајући у виду да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је одлучио као у изреци, без доношења решења о покретању поступка, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

На основу изложеног и одредаба члана 45. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду, Уставни суд је одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 24. у делу који гласи: „Трошкови текућег и инвестиционог одржавања пословног простора као и зграде у којој се пословни простор налази, и“ Одлуке о условима и поступку давања у закуп пословног простора којим управља Јавно предузеће „Пословни простор“ у Новом Саду наведене у изреци, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: IУл-323/2009 од 1. јула 2010. године

(„Службени гласник РС“, број 86/10)

5.5. Локалне таксе и накнаде

Одлука о поверавању права коришћења природног лековитог фактора у Сокобањи

(„Службени лист општина“, бр. 8/02 и 13/02)

– чл. 4, 7. и 13.

Јединица локалне самоуправе није надлежна да својим општим актом утврди елементе и критеријуме за одређивање висине накнаде за коришћење природног лековитог фактора, нити да прописује надлежност државног органа (Републичке управе јавних прихода, односно Пореске управе) за наплату ове накнаде. Иако Народна скупштина, која је посебним законом изричито овлашћена да одреди висину накнаде за коришћење природног лековитог фактора, није прописала износе, невршење надлежности од стране органа коме је та надлежност законом установљена, не значи и правну могућност да ту надлежност врши други правни субјект.

Како је Уставом прописано да се закони и сви други општи акти објављују пре ступања на снагу, а ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања, одредба о ступању на снагу општег акта даном доношења није у сагласности са Уставом.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да одредбе чл. 4, 7. и 13. Одлуке о поверавању права коришћења природног лековитог фактора у Сокобањи („Службени лист општина“, бр. 8/02 и 13/02), коју је донела Скупштина општине Сокобања, нису у сагласности са Уставом и законом.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену законитости члана 4. Одлуке о поверавању права коришћења природног лековитог фактора у Сокобањи („Службени лист општина“, бр. 8/02 и 13/02), коју је донела Скупштина општине Сокобања. У иницијативи се наводи да је Скупштина општине Сокобања, одредбом члана 4. Одлуке утврдила висину накнаде за коришћење природног лековитог фактора у Сокобањи, што је супротно члану 13. Закона о бањама којим је предвиђено да корисници природног лековитог фактора у бањи плаћају накнаду за његово коришћење, да висину ове накнаде утврђује Народна скупштина, те да на програм коришћења средстава од те накнаде сагласност даје Влада. Како, по мишљењу иницијатора, Народна скупштина до данас није утврдила висину накнаде за коришћење природног лековитог фактора, нити је Влада дала сагласност на програм коришћења средстава остварених од те накнаде, то оспорена одредба Одлуке није у сагласности са законом, јер општина није овлашћена да утврђује висину наведене накнаде.

У одговору доносиоца оспореног акта наводи се да је Законом о бањама прописано: да се општина на чијем се подручју налази бања стара о њеном очувању, коришћењу, унапређењу и управљању; да општина, уз сагласност Владе, даје домаћем правном или физичком лицу право коришћења природног лековитог фактора у бањи, при чему се природним лековитим фактором сматрају термална и минерална вода, гас и лековито благо; да корисник плаћа накнаду за коришћење природног лековитог фактора у бањи, и то према количини искоришћеног природног лековитог фактора; да висину накнаде утврђује Народна скупштина. Како Народна скупштина, по наводима доносиоца акта, до данас није утврдила висину накнаде, а та накнада представља јавни приход који припада општини, то је општина Сокобања Одлуком о поверавању права коришћења природног лековитог фактора уредила, између осталог, и питање накнаде на име коришћења тог фактора. На основу оспорене одлуке закључен је и уговор за 2004. годину, а будући да су корисници наставили да користе природни лековити фактор, уговор је, по мишљењу доносиоца акта, прећутно продужен. Истиче се да корисник, који је у овом случају иницијатор, све време користи и продаје

лековити фактор, који у конкретном случају чини вода, односно од истог убира приходе у складу са оспореном одлуком, а обавезе плаћања накнаде из дела тих прихода нередовно измирује.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорену Одлуку о поверавању права коришћења природног лековитог фактора у Сокобањи донела Скупштина општине Сокобања на седници од 29. марта 2002. године, односно у време важења Устава Републике Србије од 1990. године. Одредбом члана 1. Одлуке побројани су директни корисници којима се поверава право коришћења природног лековитог фактора; чланом 2. обавезани су корисници да о свом трошку уграде уређај за контролу количине утрошене воде; чланом 3. Одлуке прописано је да општина Сокобања штампа, нумерише, евидентира и дистрибуира бањске листе и карте за купање и инхалирање и утврђена је обавеза корисника да води књиговодствену евиденцију о продатим бањским листама и картама за купање и инхалирање; оспореним чланом 4. Одлуке утврђена је висина и начин плаћања накнаде на име коришћења тог фактора; одредбе чл. 5. и 6. Одлуке односе се на механизам задужења и време плаћања накнаде; чланом 7. Одлуке одређено је ко врши принудну наплату накнаде по доспелом а неуплаћеном дугу; чланом 8. одређена је припадност средстава остварених од накнаде за коришћење природног лековитог фактора; чланом 9. прописана је обавеза закључења уговора којим се регулишу ближи услови о начину коришћења природног лековитог фактора и губитак права у случају непотписивања уговора, а чланом 10. Одлуке прописано је одузимање права коришћења у случају да се не уплати утврђена накнада дуже од 30 дана од дана њеног доспећа. Одредбе чл. 11. до 13. Одлуке односе се на надзор над применом Одлуке, на престанак важења претходне Одлуке и на ступање на снагу Одлуке.

Из навода и разлога изнетих у иницијативи Суд је утврдио да се иницијативом оспорава законитост одредаба члана 4. Одлуке који гласи:

„Корисник природног лековитог фактора плаћа накнаду Скупштини општине Сокобања на име тог фактора и то:

- 1) 30% од цене карата за купање и инхалирање,
- 2) 16% од цене бањске листе,
- 3) 5,00 динара по болесничком дану и по пансиону оствареном у објектима из члана 1. ове одлуке.

Корисник природног лековитог фактора који исти користи у рекреативне сврхе плаћа накнаду у висини од 30% од цене карата за купање, које оверава и нумерише Скупштина општине Сокобања“.

Иако је поднетом иницијативом тражена оцена законитости Одлуке, спорна правна питања се, по својој правној природи, односе на надлежности и овлашћења државних органа и органа локалне самоуправе која су начелно заснована на одговарајућим одредбама Устава, па је извршена и оцена уставности у односу на Устав Републике Србије који је на снази

и који је, суштински, на сличан начин уредио ова питања као и Устав од 1990. године који је био на снази у време доношења оспорене одлуке.

Одредбом члана 87. Устава прописано је: да су природна богатства, добра за које је законом одређено да су од општег интереса и имовина коју користе органи Републике Србије у државној имовини, а да у државној имовини могу бити и друге ствари и права у складу са законом (став 1); да физичка и правна лица могу стећи поједина права на одређеним добрима у општој употреби, под условима и на начин предвиђен законом (став 2); да се природна богатства користе под условима и на начин предвиђен законом (став 3); да се имовина аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, начин њеног коришћења и располагања уређује законом (став 4).

Законом о бањама („Службени гласник РС“, број 80/92), утврђени су услови, начин и поступак утврђивања подручја које се сматра бањом. Према члану 1. Закона, бања је подручје на коме постоји и користи се један или више природних лековитих фактора, при чему се природним лековитим фактором сматрају термална и минерална вода, ваздух, гас и лековито блато (peloid) чија су лековита својства научно испитана и доказана у складу са овим законом, те да бања представља природно добро од општег интереса којим управља држава под условима и на начин утврђен овим законом. Подручје које се сматра бањом, према члану 3. став 1. Закона, утврђује Влада. Законом је прописано да се општина на чијем се подручју налази бања стара о њеном очувању, коришћењу, унапређењу и управљању (члан 4) и да се заштита, унапређење и коришћење подручја бање врши у складу са овим законом и законима којима је уређена заштита природних добара и заштита животне средине (члан 7). Према члану 10. став 1. Закона, општина је овлашћена да даје право коришћења природног лековитог фактора домаћем правном или физичком лицу уз сагласност Владе Републике Србије. Одредбама члана 13. Закона прописано је: да корисник природног лековитог фактора у бањи плаћа накнаду за његово коришћење (став 1); да се накнада плаћа према количини искоришћеног природног лековитог фактора (став 2); да висину накнаде из става 1. овог члана утврђује Народна скупштина (став 3); да су средства остварена од накнаде из става 1. овог члана приход буџета општине, а користе се према програму који доноси Скупштина општине на чијем се подручју налази бања за очување, коришћење и унапређивање бање (став 4); те да на програм из става 4. овог члана сагласност даје Влада (став 5).

На основу анализе наведених одредаба Устава и Закона, Уставни суд је утврдио да општина Сокобања није надлежна, нити овлашћена да својом Одлуком утврђује елементе и критеријуме за утврђивање висине накнаде, као ни да одређује висину накнаде изражену у процентима, за коришћење природног лековитог фактора, како је то учињено одредбама члана 4. оспорене одлуке. Наиме, како је напред наведено, Уставом је одређено да су природна богатства у државној имовини и да се користе под условима и на начин предвиђен законом. Законом о бањама који, у конкретном случају,

представља правни основ за доношење оспорене одлуке, утврђена је обавеза корисника природног лековитог фактора у бањи да плаћа накнаду за њено коришћење, а да висину те накнаде одређује Народна скупштина.

Стога, по оцени Уставног суда, одредба члана 4. оспорене одлуке није у сагласности са Уставом и законом, јер општина није надлежна, нити овлашћена да утврђује висину накнаде за коришћење природног лековитог фактора.

Уставни суд је, сагласно члану 53. став 2. Закона о Уставном суду, без доношења решења о покретању поступка, утврдио да одредба члана 7. Одлуке није у сагласности са Уставом и законом, те да одредба члана 13. Одлуке није у сагласности са Уставом, јер Суд о овим правним питањима има изграђен став и праксу изражену у више предмета.

Наиме, одредбом члана 7. Одлуке уређена је надлежност Републичке управе јавних прихода за наплату предметне накнаде, која је представљала посебну организацију чија је надлежност била уређена Уставом и законом и која је престала са радом. Законом о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, број 80/02) образована је Пореска управа, па општина ни у време доношења Одлуке, ни данас није овлашћена да прописује надлежност тог државног органа.

Одредбом члана 13. Одлуке прописано је да Одлука ступа на снагу даном доношења, а објавиће се у „Службеном листу општина“. Како је одредбама члана 196. ст. 1. и 3. Устава прописано да се закони и сви други општи акти објављују пре ступања на снагу, а ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања, Уставни суд је утврдио да одредба о ступању на снагу Одлуке даном доношења, дакле пре објављивања, није у сагласности са Уставом.

Уставни суд истиче да за другачију одлуку Суда не може бити од значаја неспорна чињеница да Народна скупштина није донела акт којим ће утврдити висину накнаде за коришћење природног лековитог фактора, како је то прописано одредбом члана 13. став 3. Закона о бањама. Ово из разлога што невршење надлежности од стране органа коме је та надлежност законом установљена, не значи и правну могућност да ту надлежност врши неко други. Међутим, имајући у виду наведено, а у складу са уставним принципима легалитета и владавине права, Уставни суд је закључио да укаже Народној скупштини на потребу што хитнијег усаглашавања Закона о бањама са Уставом Републике Србије, како би се на Уставом прописан начин, између осталог, уредило и ово питање и омогућило јединицама локалне самоуправе на чијем се подручју бање налазе да остварују приход који им је законом поверен.

Сагласно изложеном, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), донео одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе Одлуке наведене у изреци престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

**Одлука о локалним комуналним таксама, општине Брус
(„Службени лист општине Брус“, број 1/05)**

**Одлука о локалним комуналним таксама
– Таксена тарифа локалних комуналних такса
(„Службени лист општине Брус“, број 1/06)
– чл. 2. до 12. Одлуке и тарифни број 5. Таксене тарифе**

Јединица локалне самоуправе је овлашћена да уведе и пропише висину локалне комуналне таксе само у складу са законом утврђеним критеријумима, те је прописивањем различитог износа локалне комуналне таксе за истицање фирме према броју запослених код правних лица, односно у њиховим пословним јединицама, општина прекорачила своја законска овлашћења, јер број запослених код обвезника таксе није законом прописани критеријум.

Када у току у току поступка пред Уставним судом престане да важи устав у време чијег важења је донет оспорени акт, односно закон који је био правни основ за доношење оспореног акта, као и сам оспорени акт, Уставни суд обуставља поступак за оцену уставности и законитости, због престанка процесних претпоставки за вођење поступка и одлучивање.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе тарифног броја 5. тачка 3, тачка 4. подтачка 3) и тачка 5. Таксене тарифе локалних комуналних такса, која је била саставни део Одлуке о локалним комуналним таксама („Службени лист општине Брус“, број 1/06), у време важења нису биле сагласне са Уставом и законом.

2. Одбија се предлог за утврђивање незаконитости одредаба чл. 2. до 11. Одлуке из тачке 1.

3. Одбија се предлог за утврђивање незаконитости одредаба тарифног броја 5. Таксене тарифе локалних комуналних такса, која је била саставни део Одлуке из тачке 1, и то у делу којим је била прописана висина такси.

4. Обуставља се поступак за оцену уставности осталих одредаба Одлуке из тачке 1, као и за оцену законитости одредбе члана 12. Одлуке из тачке 1.

5. Обуставља се поступак за оцену уставности и законитости Одлуке о локалним комуналним таксама („Службени лист општине Брус“, број 1/05).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднети су предлози за оцену уставности и законитости одредаба Одлуке о локалним комуналним таксама, општине Брус („Службени лист општине Брус“, број 1/05), као и предлог за оцену уставности

и законитости одредаба чл. 2. до 12. Одлуке о локалним комуналним таксама, општине Брус („Службени лист општине Брус“, број 1/06) и тарифног броја 5. Таксене тарифе локалних комуналних такса, која је саставни део оспорене одлуке о локалним комуналним таксама („Службени лист општине Брус“, број 1/06).

У предлогу од 17. јануара 2006. године и допуни тог предлога се наводи да су у члану 6. Одлуке о локалним комуналним таксама („Службени лист општине Брус“, број 1/05) утврђене локалне комуналне таксе, односно прописани критеријуми на основу којих се утврђују висине појединих локалних такси, а да је у тачки 3. тарифног броја 5. Таксене тарифе локалних комуналних такси, која је саставни део наведене Одлуке, као једини критеријум за утврђивање висине локалне комуналне таксе за истицање фирме или назива на пословним просторијама, одређен број радника које фирма запошљава, при чему се занемарују остали критеријуми предвиђеним чланом 6. оспорене одлуке. Стога се предлаже да Уставни суд изврши оцену законитости одредбе тачке 3. тарифног броја 5. Таксене тарифе локалних комуналних такса.

Други предлагач наводи да одредбама чл. 1. до 8. Одлуке о локалним комуналним таксама („Службени лист општине Брус“, број 1/05), нису утврђени никакви критеријуми за одређивање висине комуналних такси, већ је дата једна уопштена констатација, док је тарифним бројем 5. Таксене тарифе локалних комуналних такса, која је саставни део наведене Одлуке, регулисање висине општинских такси доведено до апсурда, јер је локална самоуправа произвољним тумачењем створила таксену обавезу за истицање фирме која је четири до пет пута већа у односу на исту врсту таксене обавезе у 2004. години. Према схватању предлагача, доносилац оспорених аката био је у обавези да поступа у складу са одредбама члана 85. Закона о локалној самоуправи и да висину локалне комуналне таксе утврди правично, поштујући привредни амбијент у коме таксени обвезник обавља своју привредну делатност. Имајући у виду наведено, предлагач сматра да оспорене одредбе Одлуке нису усаглашене са одредбама Устава Републике Србије од 1990. године и Закона о локалној самоуправи, који је био правни основ за њихово доношење. У допуни овог предлога од 11. априла 2008. године се наводи да је у међувремену донета нова Одлука о локалним комуналним таксама („Службени лист општине Брус“, број 1/06), те се из већ раније изнетих разлога оспоравају одредбе чл. 2. до 12. новодонете Одлуке, као и одредбе тарифног броја 5. Таксене тарифе локалних комуналних такси, која је саставни део те Одлуке, и то у односу на одредбе члана 191. став 2. Устава Републике Србије од 2006. године, члана 20. став 1. тачка 4) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07), као и чл. 6, 7, 15, 16, 17. и 18. Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06). Такође се у односу на наведене одредбе Устава и закона оспорава и раније важећа Одлука о локалним комуналним таксама („Службени лист општине Брус“, број 1/05).

У одговору на поднете предлоге Јавно правобранилаштво општине Брус, позивајући се на одговарајуће одредбе Закона о локалној самоуправи

(„Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04 и 135/04) наводи да општина има овлашћење да одреди локалне комуналне таксе у различитој висини. У одговору се даље истиче да је приликом доношења Таксене тарифе локалних комуналних такси, која је саставни део Одлуке о локалним комуналним таксама („Службени лист општине Брус“, број 1/05), а самим тим и оспораваног тарифног броја 5. који се односи на таксе за истицање фирми или назива на пословним просторијама, било немогуће и практично неизводљиво да буду примењени сви наведени критеријуми за различито одређивање висине таксе (врста делатности, површина, техничко употребне карактеристике, део територије), па је Скупштина општине, након сагледавања фактичког стања на терену, а везано за све прописане критеријуме, одлучила да је број запослених код обвезника плаћања таксе релевантни критеријум за утврђивање висине обавезе плаћања ове таксе. Како у новој Одлуци о локалним комуналним таксама из 2006. године нису промењени критеријуми који су били одређени у тарифном броју 5. Таксене тарифе локалних комуналних такси, која је била саставни део Одлуке о локалним комуналним таксама из 2005. године, то се и у вези с Одлуком из 2006. године остаје при претходно изнетим наводима.

Имајући у виду време покретања поступка, Уставни суд је у овом уставносудском предмету поступао сагласно члану 112. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), којим је прописано да ће се поступци пред Уставним судом започети пре дана ступања на снагу овог закона, окончати по одредбама овог закона.

При разматрању предлога за оцену Одлуке о локалним комуналним таксама („Службени лист општине Брус“, број 1/06), Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио да је наведену Одлуку донела Скупштина општине Брус, с позивом на одредбе чл. 79. до 86. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 9/02) и члана 29. Статута општине Брус („Службени лист општине Брус“, број 5/02).

Скупштина општине Брус је 13. новембра 2007. године донела нову Одлуку о локалним комуналним таксама („Службени лист општине Брус“, број 9/07), која је ступила на снагу 21. новембра 2007. године, а примењивала се од 1. јануара 2008. године. На основу одредбе члана 16. ове одлуке, даном почетка њене примене у целини је престала да важи Одлука о локалним комуналним таксама од 2006. године, чиме је престала да важи и оспорена Таксена тарифа локалних комуналних такси, која је била њен саставни део.

Оспореним одредбама Одлуке било је прописано: да је обвезник локалне комуналне таксе корисник права, предмета и услуга за чије је коришћење прописано плаћање локалне комуналне таксе (члан 2); да таксена обавеза настаје даном почетка коришћења права, предмета или услуга за чије је коришћење прописано плаћање локалне комуналне таксе и да таксена обавеза траје док траје коришћење права, предмета или услуга (члан 3); да се локалне комуналне таксе не плаћају за коришћење права, предмета или услуга од стране државних органа и организација, органа и организација

територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе (члан 4); да се локалне комуналне таксе уводе – за коришћење простора на јавним површинама или испред пословних просторија у пословне сврхе, осим ради продаје штампе, књига и других публикација, производа старих и уметничких заната и домаће радиности, за држање средстава за игру (забавне игре: видео игре, флипери, стони фудбал, сега-мега, покер аутомати, томболе и сл.), за приређивање музичког програма у угоститељским објектима, за коришћење рекламних паноа, за истицање фирме на пословном простору, за држање моторних, друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина, за заузеће јавне површине грађевинским материјалом (члан 5); да општина утврђује локалне комуналне таксе у различитој висини зависно од врсте делатности, површине и техничко употребних карактеристика објеката и по деловима територије у којима се налазе објекти, предмети или врше услуге за које се плаћају таксе (члан 6); да се локалне комуналне таксе из члана 5. ове одлуке тач. 1, 2, 3, 4. и 7. утврђују у дневном, а из тач. 5. и 6. у годишњем износу (члан 7); да послове утврђивања, контроле и наплате комуналне таксе врши Републичка управа јавних прихода – Одељење за утврђивање и наплату јавних прихода Брус и надлежна одељења Општинске управе Брус, да су обвезници комуналне таксе дужни да Републичкој управи јавних прихода – Одељењу за утврђивање и наплату јавних прихода Брус поднесу пријаву за утврђивање висине таксе у роковима утврђеним у таксној тарифи, те да уколико је за коришћење одређених права, предмета и услуга потребно посебно одобрење, исто се не може издати док се не приложи доказ о плаћеној комуналној такси (члан 8); да уколико се у поступку контроле утврди да обвезник комуналне таксе користи права, предмете и услуге обухваћене овом одлуком а да није платио комуналну таксу, иста ће му бити наплаћена од почетка коришћења права, предмета и услуга (члан 9); да је обвезник комуналне таксе дужан да сваку насталу промену пријави Републичкој управи јавних прихода – Одељењу за утврђивање и наплату јавних прихода Брус у року од 15 дана од дана настанка промене (члан 10); у погледу начина утврђивања, обрачунавања, застарелости, наплате, рокова за плаћање, обрачуна камате и осталог што није посебно прописано овом одлуком сходно се примењују одредбе закона којим је уређено плаћање пореза на доходак грађана (члан 11); да Општинско веће даје аутентично тумачење и ближа упутства за примену ове одлуке (члан 12).

Према члану 13. Одлуке, саставни део ове одлуке је Таксена тарифа локалних комуналних такса. Оспореним тарифним бројем 5. Таксене тарифе прописани су годишњи новчани износи за плаћање комуналне таксе за истицање фирми или назива на пословним просторијама за сваки пословни објекат на коме је истакнута фирма или назив.

Одредбом члана 168. став 5. Устава Републике Србије утврђено је да Уставни суд може оценити сагласност општих аката са законом, ако је поступак за оцену покренут најкасније у року од шест месеци од престанка њиховог важења. Како је Одлука оспорена допуном предлога од 11. априла 2008. године, а оспорени општи акт престао да важи 1. јануара 2008.

године, испуњени су Уставом утврђени услови за поступање суда у овој уставноправној ствари.

Полазећи од надлежности Уставног суда утврђене у члану 167. тач. 1) и 3) Устава, Суд оцену оспорених одредаба Одлуке врши у односу на важећи Устав и законе.

За тражену оцену уставности од значаја су одредбе Устава којима је утврђено: да се послови јединице локалне самоуправе финансирају из изворних прихода јединице локалне самоуправе, буџета Републике Србије, у складу са законом, и буџета аутономне покрајине, када је аутономна покрајина поверила јединици обављање послова из своје надлежности, у складу са одлуком скупштине аутономне покрајине (члан 188. став 4); да статут, одлуке и сви други општи акти, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом (члан 195. став 2).

За оцену законитости од значаја су одредбе Закона о финансирању локалне самоуправе које прописује: да су локалне комуналне таксе један од изворних прихода локалне самоуправе (члан 6. тачка 3)); да стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком, у складу са законом (члан 7. став 1); да скупштина јединице локалне самоуправе може уводити локалне комуналне таксе за коришћење права, предмета и услуга (члан 11. став 1); да се локалне комуналне таксе не плаћају за коришћење права, предмета и услуга од стране државних органа и организација, органа и организација територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе (члан 14); да се локалне комуналне таксе, између осталог, могу уводити за истицање фирме на пословном простору (члан 15. став 1. тачка 1)), с тим што ће Влада утврдити највиши износ за локалне комуналне таксе из става 1. тач. 1) до 3) овог члана, на предлог Министарства финансија, које ће претходно о томе прибавити мишљење Комисије за финансирање локалне самоуправе (члан 15. став 2); да фирма, у смислу овог закона, јесте сваки истакнути назив или име које упућује на то да правно или физичко лице обавља одређену делатност (члан 16. став 1); да јединица локалне самоуправе може утврдити локалне комуналне таксе у различитој висини зависно од врсте делатности, површине и техничко-употребних карактеристика објеката и по деловима територије, односно у зонама у којима се налазе објекти, предмети или врше услуге за које се плаћају таксе (члан 17); да се актом скупштине јединице локалне самоуправе, којим се уводи локална комунална такса, утврђују обвезници, висина, олакшице, рокови и начин плаћања локалне комуналне таксе (члан 18).

Како су оспореним одредбама чл. 2. до 4. оспорене Одлуке о локалним комуналним таксама из 2006. године, на истоветан начин као и одредбама чл. 12. до 14. Закона о финансирању локалне самоуправе, били одређени таксени обвезници, време настанка таксене обавезе и њено трајање, као и који органи и организације не плаћају локалну комуналну таксу, Уставни суд је одбио предлог у делу којим се оспоравају наведене одредбе.

Пошто су одредбама члана 5. наведене Одлуке биле уведене локалне комуналне таксе у складу и у оквиру врста прописаних чланом 15. Закона

о финансирању локалне самоуправе и с обзиром на то да су чланом 6. Одлуке били утврђени критеријуми за одређивање висине локалних комуналних такси сагласно одредби члана 17. наведеног закона, то је Суд и у том делу одбио предлог.

Из одредбе члана 18. Закона о финансирању локалне самоуправе произлази да је законодавац препустио скупштини јединице локалне самоуправе да својим актом којим уводи локалну комуналну таксу, а у зависности од потреба и интереса јединице локалне самоуправе, самостално уреди питања која се тичу начина плаћања и обрачунавања локалне комуналне таксе. Полазећи од наведеног законског овлашћења, Скупштина општине Брус је оспореним одредбама чл. 7. до 9. и члана 11. Одлуке од 2006. године уредила ова питања, а начин на који су уређена, по оцени Суда, предмет су самосталног уређивања надлежних органа јединице локалне самоуправе. Стога би упуштање у оцену адекватности начина плаћања и обрачунавања локалне комуналне таксе, представљало оцену целисходности оспорене одредбе, што, сагласно члану 167. Устава, не спада у надлежност Уставног суда.

Коначно, имајући у виду да се оспореном одредбом члана 12. Одлуке овлашћује Општинско веће да даје тумачења и ближа упутства за примену те одлуке, Уставни суд указује да је надлежност органа јединица локалне самоуправе уређена Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07), чијим чланом 101. је предвиђено да се до спровођења избора за одборнике скупштина јединица локалне самоуправе примењују одредбе раније важећег Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04 и 135/04), којима су били уређени органи јединице локалне самоуправе. Полазећи од тога да је Одлуком о расписивању избора за одборнике скупштина јединица локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 130/07) председник скупштине расписао изборе за одборнике скупштина општина, градских општина, градова и града Београда за 11. мај 2008. године, то произлази да су се од тог дана, када су избори за одборнике спроведени, престале примењивати наведене одредбе Закона о локалној самоуправи из 2002. године, којима су били уређени органи јединица локалне самоуправе, односно њихова надлежност. У том смислу, Уставни суд је утврдио да не постоје процесне претпоставке за оцену сагласности оспорене одлуке са важећим Законом о локалној самоуправи, будући да је Одлука престала да важи пре почетка примене одредаба тог закона којима је била уређена надлежност органа јединица локалне самоуправе. Такође, с обзиром на то да је у току поступка престала да важи оспорене одлука, као и да су престале да се примењују одредбе Закона о локалној самоуправи из 2002. године, којима је била уређена надлежност органа јединица локалне самоуправе и које су важиле у време доношења ове одлуке, Уставни суд је, сагласно одредби члана 57. тачка 2) Закона о Уставном суду, обуставио поступак за оцену законитости оспорене одредбе члана 12. Одлуке о локалним комуналним таксама из 2006. године, због престанка процесних претпоставки за вођење поступка и одлучивање.

Разматрајући оспорене одредбе тарифног броја 5. Таксене тарифе локалних комуналних такси, која је била саставни део оспорене одлуке из

2006. године, са становишта и навода изнетих у предлогу, Уставни суд констатује да такса за истицање фирме на пословном простору представља једну врсту локалне комуналне таксе која је изворни приход јединице локалне самоуправе и коју скупштина јединице локалне самоуправе уређује својим актом, у складу са законом. Законом о финансирању локалне самоуправе се одређују границе овлашћења скупштине општине при увођењу и уређивању свих локалних комуналних такси, па и таксе за истицање фирме на пословном простору и допушта увођење локалних комуналних такси у различитој висини, зависно од врсте делатности и делова територије, односно зона у којима се налазе објекти, предмети или врше услуге за које се плаћају таксе, с тим да ће Влада утврдити највиши дозвољени износ, поред осталог, и за таксу за истицање фирме на пословном простору. Како у време доношења оспорене одлуке, а ни до дана одлучивања Уставног суда у овом уставноправном поступку, Влада није утврдила највиши износ за наведену локалну комуналну таксу који би ограничавао скупштину општине у погледу одлучивања о висини таксе за истицање фирме на пословном простору, то је, по оцени Суда, висина овог локалног јавног прихода предмет самосталног уређивања од стране скупштине јединице локалне самоуправе. Стога би упуштање у оцену адекватности износа наведене таксе са становишта његове висине, представљало оцену целисходности оспорене одредбе, што, сагласно члану 167. Устава, не спада у надлежност Уставног суда.

Међутим, Уставни суд је даљом анализом наведених одредаба тарифног броја 5. Таксене тарифе оспорене одлуке оценио да су одредбе тарифног броја 5. тачка 3, тачка 4. подтачка 3) и тачка 5. Таксене тарифе, којима је прописана висина локалне комуналне таксе за истицање фирме на пословним просторијама, према броју запослених код правних лица или њихових пословних јединица, у време њиховог важења, биле несагласне са законом. Ово из разлога што су чланом 17. Закона о финансирању локалне самоуправе таксативно наведени критеријуми за одређивање различите висине свих локалних комуналних такси, па и таксе за истицање фирме на пословном простору. Закон не садржи овлашћење јединице локалне самоуправе да за било коју врсту локалне комуналне таксе може прописивати друге критеријуме, мимо оних утврђених Законом, а број запослених код таксног обвезника није Законом прописан критеријум за одређивање висине локалне комуналне таксе. Будући да је одредбом члана 195. став 2. Устава утврђено да статут, одлуке и сви други општи акти јединице локалне самоуправе морају бити сагласни са законом, а да према одредби члана 194. став 3. Устава сви општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом, то утврђена несагласност у време важења наведених одредаба Одлуке са законом има за последицу да у време важења није била сагласна ни са Уставом.

Уставни суд је оценио да нема процесних претпоставки да се оспорене одлука цени у односу на одредбу члана 191. став 2. Устава, којом је утврђено да скупштина општине доноси опште акте из своје надлежности, усваја буџет и завршни рачун општине, доноси план развоја и просторни план

општине, расписује општински референдум и врши друге послове одређене законом и статутом. Наиме, из садржине наведене одредбе Устава произлази да њоме није у потпуности уређена надлежност скупштине општине, већ је то препуштено закону, као и општем акту јединице локалне самоуправе донетом у складу са законом. Утврђујући да скупштина општине доноси акте из своје законом прописане надлежности, Устав тиме гарантује законитост поступка доношења тих аката. У том смислу је оцењено да предлагач оспоравајући уставност оспорене одлуке у односу на одредбу члана 191. став 2. Устава, у суштини оспорава овлашћење скупштине општине Брус за доношење оспорене одлуке. С обзиром на изнето и чињеницу да су у току поступка престали да важе Одлука и Закон о локалној самоуправи из 2002. године, који је био правни основ за доношење оспорене одлуке, то је Уставни суд, сагласно одредби члана 57. тачка 2) Закона о Уставном суду, обуставио, поступак за оцену уставности оспорене одлуке, имајући у виду да се у уставносудском поступку оцена законитости поступка доношења општег акта врши у односу на закон који је био на снази у време доношења оспореног акта и који је представљао правни основ за његово доношење. Истовремено, Уставни суд указује да наведено овлашћење скупштине општине за доношење општих аката из њене законом утврђене надлежности, садржи и важећи Закон о локалној самоуправи из 2007. године.

Што се тиче оспорене Одлуке о локалним комуналним таксама („Службени лист општине Брус“, број 1/05), Уставни суд је утврдио да је наведена Одлука, чији је саставни део Таксена тарифа локалних комуналних такса, која садржи оспорене одредбе тарифног броја 5, престала да важи 1. априла 2006. године, ступањем на снагу нове Одлуке о локалним комуналним таксама („Службени лист општине Брус“, број 1/06), на основу одредбе члана 14. те одлуке.

Проглашењем Устава Републике Србије, 8. новембра 2006. године, престао је да важи Устав Републике Србије од 1990. године у време чијег важења је донета оспорене одлука од 2005. године. Такође, почетком примене Закона о финансирању локалне самоуправе, 1. јануара 2007. године, престале су да важе одредбе чл. 79. до 86. Закона о локалној самоуправи, које су биле правни основ за доношење те Одлуке.

Имајући у виду да су у току поступка пред Уставним судом престали да важи Устав од 1990. године у време чијег важења је донета оспорене одлука, одредбе чл. 79. до 86. Закона о локалној самоуправи, које су биле правни основ за доношење оспорене одлуке, као и сама оспорене одлука, Уставни суд је, сагласно одредби члана 57. тачка 2) Закона о Уставном суду, обуставио поступак за оцену уставности и законитости Одлуке о локалним комуналним таксама из 2005. године, због престанка процесних претпоставки за вођење поступка и одлучивање.

Такође, Уставни суд указује да не постоје процесне претпоставке ни за оцену сагласности оспорене одлуке од 2005. године са Уставом од 2006. године и Законом о финансирању локалне самоуправе, будући да је та Одлука престала да важи пре ступања на снагу наведеног Устава и Закона.

Захтев предлагача да Суд до доношења коначне одлуке донесе „привремену меру обуставе примене наведене Одлуке од 2005. године“ излази изван оквира овлашћења Суда прописаних одредбом члана 56. став 1. Закона о Уставном суду, а додатно постаје беспредметан имајући у виду да нема процесних услова за оцену уставности и законитости те Одлуке.

Полазећи од изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 45. тачка 14) и члана 46. тачка 7) Закона о Уставном суду и одредбе члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда

Број: IY-11/2006 од 15. јула 2010. године

(„Службени гласник РС“, број 79/10)

**Одлука о локалним комуналним таксама на територији
општине Неготин – Тарифа локалних комуналних такси
на територији општине Неготин
(„Службени лист општине Неготин“, број 16/07)
– тарифни број 1. став 1. тачка 2. Тарифе**

Такса за истицање фирме на пословном простору представља врсту локалне комуналне таксе која је изворни приход јединице локалне самоуправе и коју скупштина јединице локалне самоуправе уређује својим актом, у складу са законом, до висине износа који пропише Влада. Како Влада није утврдила највиши дозвољени износ за ову локалну комуналну таксу, који би ограничавао скупштину општине, то је, по оцени Суда, висина овог локалног јавног прихода предмет самосталног уређивања од стране скупштине јединице локалне самоуправе.

Оцена адекватности висине утврђеног износа таксе би представљала оцену целисходности, што Уставни суд, сагласно члану 167. Устава, није надлежан да цени.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање незаконитости одредбе тарифног броја 1. став 1. тачка 2. Тарифе локалних комуналних такси на територији општине Неготин, која је била саставни део Одлуке о локалним комуналним таксама на територији општине Неготин („Службени лист општине Неготин“, број 16/07).

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорене одредбе Одлуке из тачке 1.

Образложење

Уставном суду је 28. новембра 2007. године поднета иницијатива означена као „захтев за оцену уставности и законитости оспорене одлуке“. Уставни суд је утврдио да из садржине поднете иницијативе произлази да се њоме оспорава само законитост и то одредбе тарифног броја 1. став 1. тачка 2. Тарифе локалних комуналних такси општине Неготин, која је саставни део Одлуке о локалним комуналним таксама на територији општине Неготин („Службени лист општине Неготин“, број 16/07). Наиме, у иницијативи се, поред осталог, цитирају одредбе чл. 7. и 15. Закона о финансирању локалне самоуправе и наводи да је оспореном одредбом Одлуке утврђени износ локалне комуналне таксе за истицање фирме на пословном простору, незаконито и паушално одређен, односно да је наведена висина таксе неосновано и нереално одређена, чиме се негативно утиче на пословање јавних предузећа која обављају делатност водопривреде. Такође се предлаже да Суд обустави извршење решења Министарства финансија, Пореска управа – Филијала Неготин број 434-11/229/07-1 од 11. октобра 2007. године, које је донето на основу оспорене одредбе Одлуке.

У одговору на иницијативу се истиче да је Скупштина општине Неготин донела оспорену одлуку, у складу са законом, након одржане јавне расправе. Затим се наводи да је скупштина општине, сагласно Закону о финансирању локалне самоуправе, овлашћена да својим актом утврђује висину локалне комуналне таксе, с тим да је овим законом прописано да ће Влада утврдити највиши износ локалне комуналне таксе, поред осталог и за истицање фирме на пословном простору и то на предлог Министарства финансија, које ће претходно прибавити мишљење Комисије за финансирање локалне самоуправе. Како до доношења оспорене одлуке Влада није утврдила наведени највиши износ, а да локална комунална такса представља изворни приход јединице локалне самоуправе, то је, према наводима из одговора, Скупштина општине Неготин била овлашћена да самостално утврди висину локалне комуналне таксе за истицање фирме на пословном простору за привредна друштва и јавна предузећа која обављају делатност водопривреде.

Имајући у виду време подношења иницијативе, Уставни суд је у овом уставносудском предмету поступао сагласно члану 112. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), којим је прописано да ће се поступци пред Уставним судом започети пре дана ступања на снагу овог закона, окончати по одредбама овог закона.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је Одлуку о локалним комуналним таксама на територији општине Неготин („Службени лист општине Неготин“, број 16/07), чији је саставни део Тарифа локалних комуналних такси на територији општине Неготин, која садржи оспорену одредбу тарифног броја 1. став 1. тачка 2, донела Скупштина општине Неготин, с позивом на одредбе чл. 6, 7. и 10. Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06), члана 30. тачка 12) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04, 135/04

и 62/06) и члана 18. Статута општине Неготин („Службени лист општине Неготин“, број 12/06).

Скупштина општине Неготин је 23. децембра 2008. године донела нову Одлуку о локалним комуналним таксама на територији општине Неготин („Службени лист општине Неготин“, број 33/08), која је ступила на снагу 1. јануара 2009. године. На основу одредбе члана 18. ове одлуке, њеним ступањем на снагу у целини је престала да важи Одлука о локалним комуналним таксама на територији општине Неготин, чиме је престала да важи и оспорена Тарифа, која је била њен саставни део.

Оспореном одредбом тарифног броја 1. став 1. тачка 2. Тарифе локалних комуналних такси на територији општине Неготин, која је била саставни део Одлуке о локалним комуналним таксама на територији општине Неготин из 2007. године, било је прописано да се за истицање фирме на пословном простору утврђује локална комунална такса у годишњем износу и то за привредна друштва и јавна предузећа која обављају делатност водопривреде (газдовање водним ресурсима, искоришћавање и употреба воде, заштита од штетног дејства вода и заштита вода од загађења) – 5.000.000,00 динара без обзира на величину.

За оцену законитости оспорене одлуке од значаја су одредбе Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, број 54/09) и Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06).

Законом о буџетском систему је прописано: да се јавни приходи и примања уведе законом, односно одлуком скупштине локалне власти у складу са законом, а да се висина јавних прихода и примања утврђује законом, односно актом надлежног органа у складу са законом (члан 13); да за финансирање надлежности јединице локалне самоуправе, буџету јединице локалне самоуправе припадају јавни приходи и примања, и то, поред осталог, локалне комуналне таксе (члан 25. тачка 1) подтачка (2)).

Закон о финансирању локалне самоуправе прописује: да су локалне комуналне таксе један од изворних прихода локалне самоуправе (члан 6. тачка 3)); да стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком, у складу са законом (члан 7. став 1); да скупштина јединице локалне самоуправе може уводити локалне комуналне таксе за коришћење права, предмета и услуга (члан 11. став 1); да се локалне комуналне таксе могу уводити за истицање фирме на пословном простору (став 1. тачка 1)), а да ће Влада утврдити највиши износ за локалне комуналне таксе из става 1. тач. 1) до 3) овог члана, на предлог Министарства финансија, које ће претходно о томе прибавити мишљење Комисије за финансирање локалне самоуправе (члан 15 став 2); да фирма, у смислу овог закона, јесте сваки истакнути назив или име које упућује на то да правно или физичко лице обавља одређену делатност (члан 16. став 1); да јединица локалне самоуправе може утврдити локалне комуналне таксе у различитој висини зависно од врсте делатности, површине и техничко-употребних карактеристика објеката и по деловима територије, односно у зонама у којима

се налазе објекти, предмети или врше услуге за које се плаћају таксе (члан 17); да се актом скупштине јединице локалне самоуправе, којим се уводи локална комунална такса, утврђују обвезници, висина, олакшице, рокови и начин плаћања локалне комуналне таксе (члан 18).

Према наведеним одредбама закона, локална комунална такса је уставновљена као локални јавни приход. Такса за истицање фирме на пословном простору представља једну врсту локалне комуналне таксе која је изворни приход јединице локалне самоуправе и коју скупштина јединице локалне самоуправе уређује својим актом, у складу са законом. Законом о финансирању локалне самоуправе се одређују границе овлашћења скупштине општине при увођењу и уређивању свих локалних комуналних такси, па и таксе за истицање фирме на пословном простору и допушта увођење локалних комуналних такси у различитој висини, зависно од врсте делатности и делова територије, односно зона у којима се налазе објекти, предмети или врше услуге за које се плаћају таксе, с тим да ће Влада утврдити највиши дозвољени износ, поред осталог, и за таксу за истицање фирме на пословном простору. Како у време доношења оспорене одлуке, а ни до дана одлучивања Уставног суда у овом уставноправном поступку, Влада није утврдила највиши износ за наведену локалну комуналну таксу који би ограничавао скупштину општине у погледу утврђивања висине таксе за истицање фирме на пословном простору, то је, по оцени Суда, висина овог локалног јавног прихода предмет самосталног уређивања од стране скупштине јединице локалне самоуправе. Стога би упуштање у оцену адекватности износа наведене таксе са становишта његове висине, представљало оцену целисходности оспорене одредбе, што, сагласно члану 167. Устава, не спада у надлежност Уставног суда.

Имајући у виду да Уставни суд није нашао основа за покретање поступка поводом поднете иницијативе, то, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, Суд иницијативу није прихватио.

Будући да је у овој уставносудској ствари донета коначна одлука, Суд је захтев за обуставу извршења појединачног акта који је донет на основу оспорене одредбе Одлуке чија је законитост оцењивана, одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду.

На основу изложеног и одредбе члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду, Суд је одлучио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IY-129/2007 од 4. фебруара 2010. године

Одлука о локалним комуналним таксама
(„Службени гласник општине Ваљево“, бр. 11/07 и 22/07)
Таксена тарифа локалних комуналних такси – Тарифни број 1.

Доносилац оспореног акта се кретао у границама законом утврђених овлашћења када је утврдио таксени основ, обвезнике и различите износе

локалне комуналне таксе за истицање фирме, на основу законом прописаних критеријума, с тим да, док Влада не утврди највиши износ ове локалне комуналне таксе, није ограничен у погледу одређивања њене висине.

Начин уређивања висине локалне комуналне таксе у зависности од врсте делатности и увођење олакшица за плаћање за поједине категорије обвезника је питање целисходности, о чему, сагласно члану 167. Устава, не одлучује Уставни суд.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба Тарифног броја 1. Таксене тарифе локалних комуналних такси Одлуке о локалним комуналним таксама („Службени гласник општине Ваљево“, бр. 11/07 и 22/07).

Образложење

Уставном суду је поднета иницијатива за оцену уставности и законитости Тарифног броја 1. Таксене тарифе локалних комуналних такси Одлуке о локалним комуналним таксама („Службени гласник општине Ваљево“, бр. 11/07 и 22/07).

Подносилац иницијативе истиче да се у Тарифном броју 1. у ставу 8. „Напомена“ наводи да се такса за истицање фирми или назива из наведеног тарифног броја умањује за 20% за средња и 50% за мала привредна друштва, а истовремено је ст. 10. и 11. „Напомена“ наведеног Тарифног броја одређено да се такса за лица која обављају претежно трговинску делатност умањује за 40%, а за лица која обављају занатску делатност 60%, чиме се по његовом мишљењу, повређује право на једнакост грађана пред законом у смислу једнаких услова привређивања, и то у односу на адвокатску делатност и делатност приватне лекарске праксе. У иницијативи се даље наводи: да самосталне делатности које обављају физичка лица уписана у адвокатску, односно лекарску комору немају статус великог привредног друштва у која су наведеном одлуком сврстана; да се у оспореној одлуци не помиње умањење за локалну комуналну таксу за наведену категорију физичких лица, тако да су таксе одмерене као да се ради о великом привредном друштву; да су таквим третманом наведене категорије самосталних делатности доведене у неравноправан положај у односу на остала лица која привређују као велико привредно друштво и годишње остваре мултимилionске добити. Такође, у иницијативи се оспорава и висина комуналне таксе, за коју се тврди да је увећана више пута.

У одговору доносиоца акта наводи се: да је правни основ наведене Одлуке садржан у члану 30. Закона о локалној самоуправи и члану 11. Закона

о финансирању локалне самоуправе; да су оспорени делови „Напомене“ Тарифног броја 1. у складу са чланом 18. Закона о финансирању локалне самоуправе, према коме се актом скупштине јединице локалне самоуправе којим се уводи локална комунална такса утврђују обвезници, висина, олакшице, рокови и начин плаћања комуналне таксе; да су неосновани наводи иницијатора да су оспореном одлуком делатности адвоката и лекара изједначени са великим привредним друштвима, будући да су у оспореном тарифном броју одређене таксе за истицање фирми за две категорије обвезника, и то – такса за истицање фирми на пословним просторијама (изузев фирми из тачке 2. тог тарифног броја), која се утврђује у годишњем износу по зонама, и такса за истицање фирми на пословним просторијама правних и физичких лица која се баве организовањем игара на срећу и забавних игара, која се утврђује у годишњем износу по зонама; да су наведене одредбе оспорене одлуке у складу са чл. 17. и 18. Закона о финансирању локалне самоуправе према којима се таксе прописују по врстама делатности, при чему се одређује који критеријуми и које делатности морају бити посебно прописани; да скупштина јединице локалне самоуправе својим актом прописује обвезнике, олакшице, рокове и начин плаћања локалних комуналних такси. Такође, у одговору се истиче и да су неосновани наводи иницијатора у погледу оспоравања висине таксе, будући да се она повећава са пројектованом стопом инфлације.

У спроведеном поступку пред Уставним судом утврђено је следеће:

Оспореном Одлуком о локалним комуналним таксама („Службени гласник општине Ваљево“, бр. 11/07 и 22/07), коју је донео Привремени орган општине Ваљево на седници од 31. маја 2007. године, уведе се локалне комуналне таксе које се плаћају за коришћење права, предмета и услуга на територији општине Ваљево и утврђују висина, олакшице, начин, рокови плаћања и обвезници (члан 1). Чланом 4. тачка 1. Одлуке прописано је да се локалне комуналне таксе уводе за истицање фирме на пословном простору. Таксеном тарифом локалних комуналних такси, која чини саставни део наведене Одлуке, одредбама Тарифног броја 1. тачке 1. одређено је да се за истицање фирме на пословним просторијама (изузев фирми из тачке 2. овог тарифног броја) такса утврђује у годишњем износу по зонама, а тачком 2. одређено је да се за истицање фирме на пословним просторијама правних и физичких лица која се баве организовањем игара на срећу и забавних игара, такса утврђује у годишњем износу по зонама. У „Напомени“ наведеног Тарифног броја одређено је, поред осталог, да се под истакнутом фирмом, сматра сваки истакнути назив или име које упућује на то да правно или физичко лице обавља делатност, без обзира на то где је фирма истакнута на пословној просторији (став 3); да се такса за истицање фирме или назива из овог тарифног броја умањује за 20% за средња привредна друштва, а 50% за мала привредна друштва и то умањење се не односи на тачку 2. тог тарифног броја (став 8); да се таксе из овог Тарифног броја умањују за 40% за физичка лица која обављају претежно трговинску делатност, а 60% за физичка лица која самостално обављају претежно занатску делатност и да се та умањења не односе на тачку 2. овог тарифног броја (ст. 10. и 11).

Одредбама члана 21. ст. 1. и 2. Устава утврђено је да су пред Уставом и законом сви једнаки и да свако има право на једнаку законску заштиту без дискриминације. Према члану 84. став 1. Устава, сви имају једнак правни положај на тржишту.

Одредбама чл. 91. и 92. Устава утврђено је да се средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом, да је обавеза плаћања пореза и других дажбина општа и да се заснива на економској моћи обвезника, као и да Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе имају буџете у којима морају бити приказани сви приходи и расходи којима се финансирају њихове надлежности. Одредбом члана 97. тачка 3) Устава утврђено је да Република Србија уређује и обезбеђује систем локалне самоуправе, а према члану 188. став 4. Устава, послови јединице локалне самоуправе финансирају се, поред осталог, из изворних прихода јединице локалне самоуправе и буџета Републике Србије, у складу са законом.

Законом о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06) уређена су питања обезбеђивања средстава јединице локалне самоуправе за обављање изворних и поверених послова. Одредбом члана 6. тачка 3) овог закона прописано је да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији у виду локалних комуналних такси. Сагласно члану 11. став 1. Закона, скупштина јединице локалне самоуправе може уводити локалне комуналне таксе за коришћење права, предмета и услуга. Чланом 12. Закона прописано је да је обвезник локалне комуналне таксе корисник права, предмета и услуга за чије је коришћење прописано плаћање локалне комуналне таксе, при чему је одредбом члана 15. став 1. тачка 1) Закона изричито прописано да се локалне комуналне таксе могу уводити за истицање фирме на пословном простору. Одредбама члана 13. наведеног закона одређено је да таксена обавеза настаје даном почетка коришћења права, предмета или услуге за чије је коришћење прописано плаћање локалне комуналне таксе (став 1) и да траје док траје коришћење права, предмета или услуге (став 2). Чланом 16. Закона прописано је да је фирма, у смислу овог закона, сваки истакнути назив или име које упућује на то да правно или физичко лице обавља одређену делатност, да ако се на једном пословном објекту налази више истакнутих фирми истог обвезника, такса се плаћа само за једну фирму и да се за сваку фирму истакнуту ван пословног објекта плаћа такса за сваку истакнуту фирму. Одредбом члана 17. Закона прописано је да јединица локалне самоуправе може утврдити локалне комуналне таксе у различитој висини зависно од врсте делатности, површине и техничко-употребних карактеристика објекта и по деловима територије, односно у зонама у којима се налазе објекти, предмети или врше услуге за које се плаћају таксе, док је одредбом члана 18. Закона прописано да се актом скупштине јединице локалне самоуправе којим се уводи локална комунална такса утврђују обвезници, висина, олакшице, рокови и начин плаћања локалне комуналне таксе.

Из наведених одредаба Устава и Закона, по оцени Уставног суда, произлази да је обавеза плаћања пореза и других дажбина општа, да се приходи јединице локалне самоуправе уређују законом, да је законом дато овлашћење скупштини јединице локалне самоуправе да уводи локалне комуналне таксе, као и да су законом одређене границе овлашћења скупштине јединице локалне самоуправе при увођењу и утврђивању локалне комуналне таксе. Законом о финансирању локалне самоуправе је на општи начин уређено ко је обвезник локалне комуналне таксе, као и да се локалне комуналне таксе могу уводити за истицање фирме на пословном простору, одређено је значење фирме у смислу тог закона, а прописани су и критеријуми на основу којих скупштина јединице локалне самоуправе може утврђивати висину локалне комуналне таксе. Дакле, Уставни суд налази да је скупштина јединице локалне самоуправе законом овлашћена да својом одлуком одреди висину локалне комуналне таксе за истицање фирме на пословним просторијама и да висину ове таксе утврди у различитим износима на основу законом прописаних критеријума, као што су и врста делатности и делови територије, односно зоне у којима се налази пословни простор на коме је истакнута фирма.

Чланом 86. став 4. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је да до конституисања скупштине и избора извршних органа јединице локалне самоуправе, текуће и неодложне послове из надлежности скупштине и извршних органа јединице локалне самоуправе, обавља привремени орган јединице локалне самоуправе.

Из свега наведеног, по оцени Суда, произлази да Привремени орган Скупштине општине Ваљево увођењем локалних комуналних такси за истицање фирме на пословним просторијама није прекорачио границе свог законског овлашћења, нити проширио таксени основ прописан наведеним одредбама Закона о финансирању локалне самоуправе.

Уставни суд указује да је, сагласно одредбама Закона о финансирању локалне самоуправе, фирма сваки истакнути назив или име које упућује на то да правно или физичко лице обавља одређену делатност, те плаћању таксе за истицање фирме подлежу сва правна и физичка лица која на свом пословном објекту истакну назив, односно име под којим обављају одређену делатност, без обзира на то да ли и само обављање делатности тог лица подлеже обавези плаћања локалне комуналне таксе или не.

По оцени Уставног суда, на основу свега наведеног произлази да такса за истицање фирме на пословном простору представља једну врсту локалне комуналне таксе, која је изворни приход јединице локалне самоуправе и коју скупштина јединице локалне самоуправе уређује својим актом, у складу са законом. Законом о финансирању локалне самоуправе се одређују границе овлашћења скупштине општине при увођењу и уређивању свих локалних комуналних такси, па и таксе за истицање фирме на пословном простору и допушта увођење локалних комуналних такси у различитој висини, зависно од врсте делатности и делова територије, односно зона у којима се налазе објекти, предмети или врше услуге за које се плаћају таксе, с тим да ће Влада утврдити највиши дозвољени износ, поред осталог, и за таксу за истицање фирме на пословном простору. Имајући у виду да Влада

није утврдила највиши износ за наведену локалну комуналну таксу који би ограничавао скупштину општине у погледу одлучивања о висини таксе за истицање фирме на пословном простору, то је, по оцени Суда, висина овог локалног јавног прихода предмет самосталног уређивања од стране скупштине јединице локалне самоуправе. Стога би упуштање у оцену адекватности износа наведене таксе са становишта његове висине, представљало оцену целисходности оспорене одредбе Одлуке, што, сагласно члану 167. Устава, не спада у надлежност Уставног суда.

Такође, неосновани су и наводи из иницијативе да су оспореном одлуком делатности адвоката и лекара изједначене са великим привредним друштвима, тако да се тиме повређује уставно право на једнакост грађана пред законом у смислу једнаких услова привређивања, будући да је одредбама Закона о финансирању локалне самоуправе дато овлашћење јединици локалне самоуправе да може утврдити локалне комуналне таксе у различитој висини зависно од врсте делатности а такође и разне олакшице у плаћању наведене таксе (чл. 17. и 18. Закона). Из наведеног, по оцени Суда произлази да доносилац наведеног оспореног акта није изашао из граница овлашћења утврђеног законом када је прописао обавезу плаћања локалних комуналних такси за истицање фирме на пословним просторијама правних и физичких лица на начин уређен оспореним одредбама Одлуке, а питање начина тог уређивања, односно одређивања олакшица у плаћању таксе, питање је целисходности, о коме Уставни суд, према члану 167. Устава, није надлежан да одлучује.

По оцени Уставног суда, оспореном одлуком се не повређују уставна начела о једнакости и једнаким условима привређивања, јер се решења из оспорене одлуке подједнако односе на све који се под истим условима нађу у истој правној ситуацији прописаној оспореном одлуком.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је оценио да оспорена одредба Тарифног броја 1. Таксене тарифе локалних комуналних такси Одлуке о локалним комуналним таксама на територији општине Ваљево није несагласна са Уставом и законом, па иницијативу није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду.

На основу изложеног и одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је одлучио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУл-90/2009 од 4. марта 2010. године

**Одлука о општинским административним таксама
(„Службени лист општине Нови Пазар“, број 7/06)
Таксена тарифа општинских административних такса
– тарифни број 2. став 1. тачка 3.**

Како је надлежни орган јединице локалне самоуправе у време доношења оспорене одлуке био овлашћен да самостално уреди општинске административне таксе (укључујући и методологију формирања трошкова за

издавање извода из урбанистичког плана, односно акта о урбанистичким условима), јер Уставом и законом нису била прописана ограничења, нити критеријуми и мерила за одређивање њене висине, а каснијим изменама је извршено усклађивање оспорених одредаба Одлуке са изменама закона којима су уведена ограничења у погледу таксеног основа и лимитирана висина општинске административне таксе, доносилац оспореног акта није прекорачио своја законска овлашћења.

Питања у вези са применом општинских аката, па тиме и оспорених одредаба предметне Одлуке, Уставни суд не може да цени, јер је то изван његове надлежности утврђене одредбама члана 167. Устава.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредбе тарифног броја 2. став 1. тачка 3. Таксене тарифе општинских административних такса Одлуке о општинским административним таксама („Службени лист општине Нови Пазар“, број 7/06).

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и законитости одредбе тарифног броја 2. став 1. тачка 3. Таксене тарифе Одлуке наведене у изреци. Оспореном одредбом Одлуке предвиђено је да се за изводе из урбанистичког плана по започетом ару парцеле плаћа 300,00 динара. Иницијатор наводи да је примена оспорене одредбе у пракси имала за последицу да се општинска административна такса обрачунава у износу који премашује висину републичке административне таксе предвиђене за исти или сличан спис или радњу. У прилог томе истиче да му је за издавање извода из урбанистичког плана у поступку издавања одобрења за изградњу подземног далековода обрачуната општинска административна такса у износу од 662.400,00 динара, јер је обрачуната у висини од 300,00 динара по сваком започетом ару парцеле, без обзира на то што далековод пролази само једним делом кроз мањи део парцеле. Као разлоге оспоравања уставности и законитости оспорене одредбе иницијатор цитира одредбе члана 188. став 3. и члана 190. став 2. Устава Републике Србије, као и одредбе чл. 9, 10, 59. и 60. Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06) и наводи да је овај закон прописао ограничење у погледу висине наведених такса, тако што локална административна такса не може бити већа од износа републичке административне таксе прописане за одговарајући, односно сличан спис или радњу. По мишљењу иницијатора, доносилац акта је оспореном одредбом прекорачио границе и садржину

својих овлашћења, јер је омогућио обрачунавање локалне административне таксе за извод из урбанистичког плана у износу који значајно премашује износ републичке административне таксе прописане за одговарајући, односно сличан спис или радњу.

У одговору Скупштине града Новог Пазара истиче се да је 27. новембра 2008. године донета Одлука о изменама и допунама Таксене тарифе из Одлуке о општинским административним таксама којом је удовољено захтеву иницијатора, те да не постоје разлози за утврђивање неуставности и незаконитости оспорене одредбе.

У поступку пред Уставним судом утврђено је да је Одлуку о општинским административним таксама („Службени лист општине Нови Пазар“, број 7/06), чији је саставни део Таксена тарифа чији је тарифни број 2. став 1. тачка 3. предмет оспоравања, донео 26. априла 2006. године Привремени орган општине Нови Пазар, са позивом на одредбе члана 30. став 2. тач. 5) и 12) у вези са чланом 78. став 1. тачка 1) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04 и 145/04). Оспореном одредбом тарифног броја 2. став 1. тачка 3. Таксене тарифе наведене Одлуке предвиђено је да се за изводе из урбанистичког плана по започетом ару парцеле плаћа такса у износу од 300,00 динара. Овај тарифни број допуњен је тачком 3а, на основу члана 1. Одлуке о изменама и допунама Таксене тарифе из Одлуке о општинским административним таксама („Службени лист града Новог Пазара“, број 17/08), којом је прописано да такса за извод из урбанистичког плана из тачке 3. не може прећи износ од 5.000,00 динара. Наведена одлука донета је са позивом на одредбе члана 32. став 2. тачка 3) у вези са чланом 66. став 3. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07).

Одредбама Устава у односу на које иницијатор оспорава одредбу тарифног броја 2. став 1. тачка 3. Таксене тарифе наведене Одлуке утврђено је да се послови јединица локалне самоуправе, између осталог, финансирају из изворних прихода јединица локалне самоуправе (члан 188. став 3) и да општина самостално, у складу са законом, доноси свој буџет и завршни рачун, урбанистички план и програм развоја општине (члан 190. став 2).

Другим одредбама Устава које су од значаја за оцену уставности оспорене одредбе утврђено је: да се средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом (члан 91. став 1); да Република Србија уређује систем локалне самоуправе (члан 97. став 1. тачка 3)); да се послови јединица локалне самоуправе финансирају из изворних прихода јединица локалне самоуправе, буџета Републике Србије, у складу са законом и буџета аутономне покрајине када је аутономна покрајина поверила јединицама локалне самоуправе обављање послова из своје надлежности, у складу са одлуком скупштине аутономне покрајине (члан 188. став 4).

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04, 135/04 и 62/06), који је био на снази у време доношења одлуке чија се одредба оспорава, скупштина општине је била овлашћена да, у складу са законом, утврђује општинске таксе и друге локалне приходе који јој

по овом закону припадају (члан 30. тачка 12)). Овај закон престао је да важи 1. јануара 2008. године, ступањем на снагу новог Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07), а извори финансирања локалне самоуправе за обављање изворних и поверених послова уређени су Законом о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06), који је почео да се примењује од 1. јануара 2007. године. Наведеним законом прописано је: да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији међу којима су и локалне административне таксе (члан 6. тачка 2)); да стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такса и накнада утврђује скупштина јединице локалне самоуправе, у складу са законом (члан 7. став 1); да скупштина јединице локалне самоуправе може уводити локалне административне таксе за списе и радње у управним стварима, као и за друге списе и радње које органи јединице локалне самоуправе издају, односно обављају у оквиру послова из своје изворне надлежности, а да јединица локалне самоуправе не може увести локалну административну таксу за списе и радње из надлежности органа за које је законом којим се уређују републичке административне таксе прописано плаћање републичких административних такса (члан 9. ст. 1. и 2); да акт из члана 9. став 1. овог закона садржи: списе и радње за које се уводи локална административна такса, настанак таксене обавезе, обвезнике, начин плаћања таксе, ослобођења и висину таксе, као и да висина таксе не може бити већа од износа републичке административне таксе прописане за одговарајући, односно сличан спис или радњу (члан 10. ст. 1. и 2).

Уставни суд је констатовао да је у време доношења оспорене одлуке био на снази и Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06), којим је било прописано да се извод из урбанистичког плана, односно акт о урбанистичким условима издаје у року од 30 дана од дана подношења захтева, уз накнаду стварних трошкова њиховог издавања (члан 56. став 3. и члан 57. став 5). Овај закон је такође престао да важи 11. септембра 2009. године, ступањем на снагу новог Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 109/07).

Будући да ни Устав, ни наведени закони који су важили у време доношења оспорене одлуке нису постављали ограничења у погледу одређивања висине општинских административних такса, нити су прописивали мерила и критеријуме за одређивање њихове висине, уређивање ових питања (укључујући и методологију формирања трошкова за издавање аката као што су изводи из урбанистичког плана, односно акта о урбанистичким условима), било је у искључивој надлежности доносиоца акта.

Закон о финансирању локалне самоуправе који је почео да се примењује од 1. јануара 2007. године изричито забрањује да се за исти таксени основ може уводити и републичка административна такса и локална административна такса, односно забрањује увођење локалне административне таксе за списе и радње из надлежности за које је законом којим се уређују републичке административне таксе прописано плаћање републичких

административних такса (члан 9), а с друге стране лимитира висину локалне административне таксе тако што прописује да не може бити већа од износа републичке административне таксе прописане за одговарајући, односно сличан спис или радњу (члан 10).

Законом о изменама и допунама Закона о републичким административним таксама („Службени гласник РС“, број 50/09), који је ступио на снагу 30. јануара 2009. године, у одељку XIX „Списи и радње у области просторног планирања и изградње“ прописане су таксе у распону од 170 до 16.500 динара.

Имајући у виду чињеницу да је оспорена одредба донета у време када нису постојала законска ограничења у погледу одређивања висине општинских административних такса, као и да је допуном оспорене одредбе одређен највиши износ таксе за издавање извода из урбанистичког плана од 5.000,00 динара, Уставни суд је оценио да, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), нема основа за прихватање поднете иницијативе.

У погледу навода иницијатора да је приликом примене оспорене одредбе предметне Одлуке долазило до одређених неправилности што је имало утицаја на одређивање висине општинске административне таксе у конкретном случају, Уставни суд не може да цени да ли је било ових неправилности у примени наведене одредбе, јер је то изван његове надлежности утврђене одредбама члана 167. Устава.

На основу изнетог и одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, Суд је решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУл-145/2008 од 17. марта 2010. године

Одлука о локалним административним таксама
(„Службени лист града Београда“, број 43/07)

тарифни број 7. Таксене тарифе

Одлука о измени и допуни Одлуке о локалним
административним таксама

(„Службени лист града Београда“, број 53/08)

- тарифни број 7. Таксене тарифе

Оспорене одредбе одлука којима је била утврђена различита висина такса за списе и радње из области урбанизма и грађевинских послова, у зависности од величине објеката, нису биле несагласне уставном начелу о једнакости грађана пред Уставом и законом, јер су се прописани износи такса одређени према величини објеката за које се тражи издавање извода, односно другог акта, као и у зависности од других прописаних критеријума за одређивање њихове висине, под истим условима односили на све грађане који се нађу у истој правној ситуацији.

Будући да Устав и закони који су важили у време доношења оспорених одлука нису прописивали мерила и критеријуме за одређивање висине локалних административних такса, уређивање ових питања је било у искључивој надлежности доносиоца акта, који је извршио и њихово усклађивање са каснијим изменама закона, што је одредбе ових одлука, у време њиховог важења, чинило сагласним са правним решењима садржаним у новом Закону о планирању и изградњи.

Уставни суд, у смислу одредаба члана 167. Устава, није надлежан да врши оцену висине прописаних таксених износа, односно критеријума величине објекта, јер су та питања у домену целисходности нормативних решења и у искључивој су надлежности доносиоца акта.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба тарифног броја 7. Таксене тарифе Одлуке о локалним административним таксама („Службени лист града Београда“, број 43/07) и тарифног броја 7. Таксене тарифе Одлуке о измени и допуни Одлуке о локалним административним таксама („Службени лист града Београда“, број 53/08).

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорених одредаба одлука из тачке 1.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба тарифног броја 7. Таксене тарифе Одлуке о локалним административним таксама („Службени лист града Београда“, број 43/07) и тарифног броја 7. Таксене тарифе Одлуке о измени и допуни Одлуке о локалним административним таксама („Службени лист града Београда“, број 53/08). Из садржине иницијативе проистиче да се од Уставног суда тражи оцена сагласности оспорених одредаба наведених одлука са одредбом члана 21. став 1. Устава којом је утврђено да су сви једнаки пред Уставом и законом, као и са одредбама члана 56. став 3. и члана 57. став 5. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03, 34/06 и 39/09). Иницијатор наводи да је наведеним одредбама Закона било прописано да се извод из урбанистичког плана, односно акт о урбанистичким условима издаје у року од 30 дана од дана подношења захтева уз накнаду стварних трошкова његовог издавања. По мишљењу иницијатора, „прописивањем цена за издавање наведених аката на начин како је то предвиђено оспореним одредбама Тарифе ствара се неједнакост међу грађанима

путем методологије која је супротна одредбама члана 56. став 3. и члана 57. став 5. Закона о планирању и изградњи којима је било прописано да се накнада за издавање поменутих аката одређује према стварним трошковима њиховог издавања“. Иницијатор сматра да висина таксе одређена у зависности од величине објекта који се гради не одражава стварне трошкове издавања извода из урбанистичког плана, односно акта о урбанистичким условима који су за све објекте приближно исти, те да величина објекта не треба да буде једини критеријум за одређивање висине наведених такса, јер се сви урбанистички параметри наводе за сваки објекат независно од његове величине, а и време потребно за издавање извода из урбанистичког плана, односно акта о урбанистичким условима је приближно исто за сваки објекат, без обзира на његову величину. Иницијатор илуструје своју тврдњу тиме што наводи да су оспореним одредбама предметних одлука грађани доведени у неједнак положај будући да је „цена за издавање извода за објекте преко 5.000 метара квадратних еномно виша него за објекте испод 5.000 метара квадратних“, те да се ради о прописивању „нестварних трошкова“ који немају правно утемељење у Закону о планирању и изградњи. Допунама иницијативе од 5. маја и 10. маја 2010. године од Уставног суда је затражено да обустави извршење појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорених одредаба, као и да изврши оцену законитости оспорених одредаба у односу на одредбу члана 53. став 4. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09).

Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио да је Скупштина града Београда донела 24. децембра 2007. године Одлуку о локалним административним таксама („Службени лист града Београда“, број 43/07), чији је саставни део Тарифа чији је тарифни број 7. предмет оспоравања у овом уставносудском спору. Ова одлука је претрпела измене на основу Одлуке о измени и допуни Одлуке о локалним административним таксама („Службени лист града Београда“, број 53/08), којом је оспорени тарифни број 7. ове одлуке престао да важи 1. јануара 2009. године. Будући да иницијатор оспорава и тарифни број 7. Одлуке о измени и допуни Одлуке о локалним административним таксама („Службени лист града Београда“, број 53/08), Суд је констатовао да је и тај тарифни број престао да важи 13. новембра 2009. године, ступањем на снагу нове Одлуке о измени и допуни Одлуке о локалним административним таксама („Службени лист града Београда“, број 48/09). Обе оспорене одлуке биле су донете на основу одредаба члана 9. став 1. Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06) и члана 25. тачка 7) и члана 31. Статута града Београда („Службени лист града Београда“, број 39/08).

Оспореним одредбама тарифног броја 7. Таксене тарифе обе одлуке била је утврђена различита висина такса за списе и радње из области урбанизма и грађевинских послова које обављају организационе јединице Градске управе у зависности од величине објеката, а које плаћају лица која подносе захтев да остваре увид у урбанистички план или да им се изда извод из урбанистичког плана, односно акт о урбанистичким условима, као

и за друге списе и радње као што су: давање одговора по захтеву за издавање извода из урбанистичког плана и акта о урбанистичким условима, а који не могу да буду у форми извода или акта, давање потврде о извршеној исправци граница, давање потврде урбанистичког пројекта с циљем парцелације и препарцелације, потврде урбанистичког пројекта у зависности од величине комплекса, за умножавање, оверу и уступање урбанистичких планова, као и за издавање спецификације станова из техничке документације (тач. 1. до 9)).

Оцењујући уставност оспорених одредаба тарифног броја 7. Таксене тарифе обе наведене одлуке, Уставни суд је утврдио да ове одредбе не садрже повреду уставног начела о једнакости грађана пред Уставом и законом из члана 21. став 1. Устава Републике Србије, јер су прописани износи такса одређени према величини објекта за које се тражи издавање извода, односно другог акта, као и у зависности од других прописаних критеријума за одређивање њихове висине, при чему је са уставноправног аспекта битно да се под истим условима односе на све грађане који се нађу у истој правној ситуацији (тј. који траже да им се за исту величину објекта омогући увид, односно изда извод из урбанистичког плана или акт о урбанистичким условима и др.). Уставни суд, у смислу одредаба члана 167. Устава, није надлежан да врши оцену висине прописаних таксених износа, нити одређивања границе која раздваја објекте у погледу величине, јер су та питања у домену целисходности нормативних решења и у искључивој су надлежности доносиоца акта. Стога, Уставни суд није прихватио иницијативу за покретање поступка за оцену уставности оспорених одредаба тарифног броја 7. Таксене тарифе наведених одлука, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Одредбама члана 6. тачка 2) и члана 9. Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06) предвиђене су локалне административне таксе које уводи скупштина јединице локалне самоуправе за списе и радње у управним стварима, као и за друге списе и радње које органи јединице локалне самоуправе издају, односно обављају у оквиру послова из своје изворне надлежности. Одредбом члана 7. став 1. овог закона прописано је да стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такса и накнада утврђује скупштина јединице локалне самоуправе, у складу са законом.

Уставни суд је констатовао да је у време доношења оспорене одлуке био на снази Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03, 34/06 и 39/09) којим је било прописано да се извод из урбанистичког плана, односно акт о урбанистичким условима издаје у року од 30 дана од дана подношења захтева, уз накнаду стварних трошкова њиховог издавања (члан 56. став 3. и члан 57. став 5). Овај закон престао је да важи 11. септембра 2009. године, ступањем на снагу новог Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 105/09).

Будући да Устав ни закони који су важили у време доношења оспорених одлука нису прописивали мерила и критеријуме за одређивање висине

локалних административних такса, уређивање ових питања (укључујући и методологију формирања трошкова за издавање аката као што су изводи из урбанистичког плана, односно акта о урбанистичким условима и др.) било је у искључивој надлежности доносиоца акта.

Одредбама члана 53. важећег Закона о планирању и изградњи предвиђено је издавање информација о локацији која садржи податке о могућностима и ограничењима градње на катастарској парцели, на основу планског документа, а издаје је орган надлежан за издавање локацијске дозволе, у року од осам дана од дана подношења захтева, уз накнаду стварних трошкова издавања те информације (ст. 1. и 4).

Суд је констатовао да је након ступања на снагу Закона о планирању и изградњи из 2009. године оспорене одлука претрпела још две измене и допуне (објављене у „Службеном листу града Београда“, бр. 48/09 и 60/09), којима су извршена усаглашавања одговарајућих одредаба ових одлука са правним решењима садржаним у новом Закону о планирању и изградњи.

Имајући у виду наведено, Уставни суд није нашао да су основани наводи подносиоца иницијативе да оспорене одредбе одлука нису у сагласности са важећим Законом о планирању и изградњи, па није прихватио поднету иницијативу за оцену законитости оспорених одредаба ових одлука, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду.

Будући да је Уставни суд коначно одлучио у овој правној ствари, захтев за обуставу извршења појединачних аката или радњи предузетих на основу оспорених одредаба одлука Суд је одбацио, сагласно одредби члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду, као у тачки 2. изреке.

На основу изложеног и одредаба члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: ГУл-8/2009 од 9. јуна 2010. године

Обустава извршења

Одлука о утврђивању накнаде за заштиту и унапређење животне средине („Службени лист општине Бајина Башта“, бр. 2/05, 10/05, 7/06 и 7/07)

У току поступка, Уставни суд је утврдио да су престали да важе Устав у односу на који је тражена оцена уставности оспорене одлуке и одредбе закона на основу којих је Одлука донета и у односу на који је тражена оцена њене законитости, као и да је доносилац Одлуку ставио ван снаге, јер се нису стекли услови за њено усаглашавање са законом, с обзиром на то да Влада у законом утврђеном року није прописала критеријуме за утврђивање висине накнаде, те су престале процесне претпоставке за вођење поступка и одлучивање.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Обуставља се поступак за оцену уставности и законитости Одлуке о утврђивању накнаде за заштиту и унапређење животне средине („Службени лист општине Бајина Башта“, бр. 2/05, 10/05, 7/06 и 7/07).

Образложење

Уставном суду је 26. августа 2005. године поднет предлог за оцену уставности и законитости Одлуке о утврђивању накнаде за заштиту и унапређење животне средине („Службени лист општине Бајина Башта“, бр. 2/05, 10/05, 7/06 и 7/07). У предлогу се наводи да је Скупштина општине Бајина Башта оспореном одлуком увела еколошку накнаду на непокретности које су обухваћене границама Националног парка Тара, на који начин је Јавно предузеће „Национални парк Тара“ постало обвезник плаћања ове накнаде. Мишљења су да је апсурдно и противно Уставу и закону увођење обавезе плаћања накнаде за заштиту животне средине јавном предузећу које је држава основала и пренела му на управљање то подручје, управо да би га заштитила у еколошком смислу. Такође наводе да Јавно предузеће не користи „недржавни простор“, па не може бити обвезник плаћања накнаде, те да је Законом о заштити животне средине прописано у којим се случајевима може увести накнада. Мишљења су да чланом 87. Закона о заштити животне средине, на који се позвала општина Бајина Башта приликом доношења Одлуке, није дато овлашћење општини да може да прописује режим коришћења неког подручја, поготово не режим који је прописала држава. Такође сматрају да Закон о заштити животне средине није замислио паралелни систем нормативног уређења заштите животне средине, већ стварање јединственог програма и обједињавање свих субјеката заштите.

У одговору доносиоца акта наводи се да је основ за доношење оспорене одлуке члан 87. Закона о заштити животне средине, те да је увођење накнаде за заштиту и унапређење животне средине према члану 87. Закона, у искључивој надлежности јединице локалне самоуправе, за разлику од накнада прописаних чл. 84. и 85. Закона које су у искључивој надлежности Републике Србије. Такође се наводи да је накнада уведена из разлога што средства која се са подручја Националног парка Тара посебним законом убиру по разним основима, посредно утичу на прилив средстава у буџет јединице локалне самоуправе (накнаде и таксе као изворни јавни приходи и порези као уступљени јавни приходи). Указују да је овлашћење за прописивање накнаде утврђене Одлуком садржано у Закону о локалној самоуправи и у Закону о јавним приходима и јавним расходима, јер ова накнада представља изворни приход јединице локалне самоуправе.

Оспорену Одлуку о утврђивању накнаде за заштиту и унапређење животне средине донела је Скупштина општине Бајина Башта, 27. јануара 2005. године („Службени лист општине Бајина Башта“, број 2/05). Одлуком је утврђена обавеза плаћања накнаде за промену врсте екосистема, за посебним законом успостављена ограничења у режиму коришћења недржавног простора и за девастиран а нерекултивисан простор, а Одлуком о изменама и допунама Одлуке о утврђивању накнаде за заштиту и унапређење животне средине („Службени лист општине Бајина Башта“, број 10/05) утврђена је обавеза плаћања ове накнаде и за промену режима водотока речних токова због заузећа водоизворишта (рибњаци), осим за потребе водоснабдевања, као и за простор заузет објектима постројења у којима се изводе активности које могу да произведу јонизујућа и нејонизујућа зрачења. Одлуком је одређена основица за исплату накнаде и обвезници накнаде. Измене Одлуке извршене су и 2006. и 2007. године, и то само у делу који се односи на новчане износе накнада.

Према одредби члана 112. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), поступци пред Уставним судом започети пре ступања на снагу овог закона, окончаће се по одредбама овог закона.

Уставни суд констатује да је у току поступка пред овим судом престао да важи Устав Републике Србије од 1990. године, ступањем на снагу новог Устава Републике Србије – 8. новембра 2006. године, као и да је Народна скупштина, на седници одржаној 12. маја 2009. године, донела Закон о изменама и допунама Закона о заштити животне средине, који је објављен у „Службеном гласнику РС“, број 36/09 од 15. маја 2009. године и који је ступио на снагу 23. маја 2009. године. Одредбама члана 52. тог закона, одредбе члана 87. основног текста Закона које су биле основ за доношење оспорене одлуке у целини су измењене, а одредбом члана 73. став 2. Закона прописано је да су јединце локалне самоуправе дужне да ускладе важеће прописе о накнади за заштиту и унапређивање животне средине до 31. децембра 2009. године.

Скупштина општине Бајина Башта је поднеском од 29. маја 2009. године затражила да Уставни суд застане са поступком у овом предмету, док тече рок за усаглашавање оспорене одлуке са Законом о изменама и допунама Закона о заштити животне средине.

С обзиром на то да Уставни суд оцењује уставност и законитост општег акта у односу на Устав и закон који је на снази, а имајући у виду чињеницу да је ступањем на снагу Закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине 23. маја 2009. године дат рок јединицама локалне самоуправе за усклађивање прописа са Законом до 31. децембра 2009. године, те имајући у виду захтев доносиоца акта, Уставни суд је, на основу одредаба чл. 48. и 55. Закона о Уставном суду и члана 82. став 2. Пословника о раду Уставног суда (Службеник гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), на седници одржаној 25. јуна 2009. године, донео Закључак којим је застао са поступком за оцену уставности и законитости оспорене одлуке, с тим што ће се поступак наставити у случају да Одлука не буде усаглашена са Законом о

изменама и допунама Закона о заштити животне средине до 31. децембра 2009. године.

Скупштина општине Бајина Башта је, поднеском од 4. јануара 2010. године обавестила Уставни суд да је ставила ван снаге оспорену одлуку на седници одржаној 30. децембра 2009. године, јер се нису стекли услови на основу којих би се оспорене одлука могла усагласити са законом, с обзиром на то да Влада није испунила обавезу утврђену одредбом члана 52. став 7. Закона, да у року од шест месеци од дана ступања на снагу Закона пропише критеријуме за утврђивање накнаде за заштиту и унапређивање животне средине.

Како су у току поступка пред Уставним судом престали да важе Устав у односу на који је тражена оцена уставности оспорене одлуке, као и одредбе члана 87. Закона о заштити животне средине на основу којих је донета оспорене одлука и у односу на који је тражена оцена њене законитости, те да је престала да важи и оспорене одлука, Уставни суд је оценио да су престале процесне претпоставке за вођење поступка и одлучивање, па је, сагласно одредби члана 57. став 1. тачка 2) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 108/07), поступак обуставио.

Уставни суд указује да, у смислу одредаба члана 167. Устава, није надлежан за оцену примене оспорене одлуке.

На основу одредбе члана 46. тачка 7) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУ-318/2005 од 3. јуна 2010. године

**Одлука о накнади за заштиту и унапређивање животне средине града
Зајечара („Службени лист града Зајечара“, бр. 3/08, 6/08 и 12/09)
– члан 2. став 1. тач. 2, 3, 6, 7, 8, 12. и 14.**

Како су престале да важе одредбе закона који је био правни основ за доношење оспорене одлуке, као и сама Одлука, измењене одредбе закона у односу на које је тражена оцена законитости, односно да одредбе других закона у односу на које је такође тражена оцена законитости нису правни основ за уређивање питања која су била предмет оспорене одлуке, Уставни суд је оценио да су престале процесне претпоставке за вођење поступка.

У односу на иницијативе којима је тражена оцена законитости у односу на важећи Закон о заштити животне средине, Уставни суд је оценио да су и поводом ових иницијатива престале процесне претпоставке за вођење поступка, јер је у међувремену ступила на снагу нова Одлука која је усаглашена са важећим Законом о заштити животне средине, при чему прописивање рока за усклађивање прописа јединица локалне самоуправе одређивањем датума, како је то учињено одредбом члана 73. став 1. тачка 2) Закона о изменама и допунама Закона о заштити

животне средине, не значи да истеком овог рока престају да важе раније донети прописи.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Обуставља се поступак за оцењивање законитости одредаба члана 2. став 1. тач. 2, 3, 6, 7, 8, 12. и 14. Одлуке о накнади за заштиту и унапређивање животне средине града Зајечара („Службени лист града Зајечара“, бр. 3/08, 6/08 и 12/09).

Образложење

Уставном суду поднето је више иницијатива за оцену уставности и законитости одредби Одлуке наведене у изреци.

Иницијативом од 31. марта 2009. године, којом је оспорена одредба члана 2. став 1. тачке 14. Одлуке, према којој правна лица која имају техничку могућност прикључења на централну топловодну мрежу, а то не учине до почетка грејне сезоне 2009/2010, плаћају накнаду у висини цене грејања за правна лица по метру квадратном грејне површине, указује се, између осталог, да таква накнада по свом карактеру представља „цену за неизвршену услугу грејања“, а не накнаду за заштиту и унапређење животне средине, те да се оспореном одредбом не може прописивати различита висина „комуналне таксе“ на основу других критеријума мимо оних „дефинисаних“ у члану 87. Закона о локалној самоуправи.

Иницијативом од 21. априла 2009. године тражи се оцена законитости одредаба члана 2. став 1. тач. 6, 7. и 8. оспорене одлуке, којим је прописано плаћање накнаде за заштиту и унапређивање животне средине за експлоатацију кварцног песка, за експлоатацију глине, за експлоатацију шљунка и песка, с наводом да се обављањем ових делатности не врши загађивање животне средине, те да је стога Одлука противна члану 85. Закона о заштити животне средине, Уредби о врстама загађивања, критеријумима за обрачун накнаде за загађивање животне средине и обвезницама, висини и начину и обрачунавање и плаћање накнаде, одредбама чл. 24. и 27. Закона о пољопривредном земљишту, те члану 36. став 1. тачка б) и члану 48. Закона о рударству.

Одредба члана 2. став 1. тачке 6. Одлуке којом је прописана обавеза плаћања накнаде експлоатације кварцног песка, оспорена је и иницијативом од 10. августа 2009. године, с наводом да је 12. маја 2009. године донет Закон о изменама и допунама Закона о заштити животне средине чиме је оспорена одредба Одлуке „директно супротна“ измењеном члану 87. став 11. Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 135/04 и 36/09), посебно стога што је и Законом о рударству и Уредбом о висини

накнаде за коришћење минералних сировина, већ регулисан „третман кварцног песка и смислу накнаде за коришћење минералне односно природне сировине, тако да се у конкретним ситуацијама догађа двоструко наплаћивање по истом основу“.

Иницијативом од 29. априла 2010. године тражи се оцена законитости одредбе члана 2 става 1. тачка 12. оспорене одлуке у односу на Закон о бањама, разлозима који се односе на Одлуку о поверавању права коришћења природних лековитих својстава у Гамзиградској бањи („Службени лист града Зајечара“, број 18/09), и поводом које је формиран предмет ИУо-869/10.

Иницијативом од 10. маја 2010. године оспорава се одредба члана 2. став 1. тач. 2. и 3. Одлуке с наводом „да привредници, предузетници и грађани Зајечара још увек уз рачуне за воду и извожење смећа плаћају надокнаду за еколошку таксу у износу од 20% од износа рачуна, иако је та такса одредбама Закона о заштити животне средине и одредбама Уредбе о критеријумима за утврђивање надокнаде за заштиту и унапређење животне средине и највишег износа надокнаде укинута од 01.01.2010. године“, с обзиром на то да је протекао рок из члана 73. став 1. тачка 2) Закона, за усаглашавање оспорене одлуке са Законом.

Скупштина града Зајечара је у одговору и допуни одговора, поред осталог, навела да је након доношења подзаконских аката Владе, сагласно одредбама Закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, број 36/09), Скупштина града Зајечара усагласила своје акте о накнади за заштиту и унапређење животне средине тако што је донела нову Одлуку о накнади за заштиту и унапређивање животне средине града Зајечара („Службени лист града Зајечара“, број 9/10), која је ступила на снагу 22. маја 2010. године, а на основу које је престала да важи оспорене одлука из 2008. године.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да се иницијативама оспорава Одлука о накнади за заштиту и унапређивање животне средине („Службени лист града Зајечара“, бр. 3/08, 6/08 и 12/09), чији су основ за доношење, поред осталих, биле одредбе члана 87. Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, број 135/04), те да се наводи иницијативе искључиво односе на оцену законитости.

Из Одлуке о накнади за заштиту и унапређивање животне средине („Службени лист града Зајечара“, број 9/10), утврђено је да је ступањем на снагу ове одлуке – 22. маја 2010. године престала да важи оспорена Одлука о накнади за заштиту и унапређивање животне средине из 2008. године.

Законом о изменама и допунама Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, број 36/09) је на битно другачији начин уређен институт накнаде за заштиту и унапређење животне средине, тако што је, између осталог, одредбом члана 52. овог закона у целини измењен текст члана 87. Закона који је био основ за доношење оспорене одлуке, а такође је прописано да јединица локалне самоуправе не може прописивати накнаде које су прописане на основу чл. 84. и 85. Закона. Одредбом члана 73. став 1. тачка 2) Закона, прописана је дужност јединица локалне самоуправе да

ускладе важеће прописе о накнади за заштиту и унапређивање животне средине до 31. децембра 2009. године.

Полазећи од тога да је у току поступка пред Уставним судом престао да важи члан 87. Закона о заштити животне средине из 2004. године који је представљао правни основ за доношење оспорене одлуке, да је престала да важи и одредба члана 85. тог Закона у односу на које је тражена оцена законитости, као и да је престала да важи и оспорене одлука, а да одредбе „члана 87. Закона о локалној самоуправи“, Закона о пољопривредном земљишту, Закона о рударству и Закона о бањама, у односу на које је такође тражена оцена законитости, нису у међусобној садржинској вези, односно нису правни основ за уређивање питања која су предмет оспорене одлуке, Уставни суд је оценио да су престале процесне претпоставке за вођење поступка поводом иницијатива из прве половине 2009. године, односно иницијатива којим је тражена оцена законитости одредби члана 2. став 1. тач. 6, 7, 8, 12. и 14. оспорене Одлуке о накнади за заштиту и унапређивање животне средине града Зајечара из 2008. године.

Такође, у односу на иницијативе од 10. августа 2009. године и 10. маја 2010. године којима је тражено да се утврди да су одредбе члана 2. став 1. тач. 2, 3. и 6. исте одлуке из 2008. године „директно супротне“ одредбама важећег Закона о заштити животне средине, Уставни суд је оценио да су и поводом ових иницијатива престале процесне претпоставке за вођење поступка. Ово из разлога што је у међувремену ступила на снагу нова одлука која је усаглашена са важећим одредбама Закона о заштити животне средине, при чему прописивање рока за усклађивање прописа јединица локалне самоуправе, како је то учињено одредбом члана 73. став 1. тачка 2) Закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине не значи да истеком овог рока престају да важе раније донети прописи. Стога је Уставни суд и поводом ових иницијатива обуставио поступак за оцењивање њихове законитости, на основу одредбе члана 57. тачка 2) Закона о Уставном суду. Отуда је и одлучивање о захтеву за обуставу извршења појединачног акта односно радње предузете на основу оспорених одредаба Одлуке, беспредметно.

На основу изнетог и одредаба члана 46. тачка 7) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУл-64/2009 од 8. јула 2010. године

**Одлука о накнади за заштиту и унапређење животне средине
(„Службени гласник“ општине Деспотовац, број 2/06)
– члан 3. став 1. тачка 11.**

Полазећи од чињеница да је оспорене одлука престала да важи, као и Закон о локалној самоуправи из 2002. године, да је изменом Закона о заштити животне средине на другачији начин уређено питање накнаде

за заштиту и унапређивање животне средине јединица локалне самоуправе и да је Скупштина општине донела Одлуку која је усклађена са овим законом, престале су процесне претпоставке за вођење поступка и одлучивање.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Обуставља се поступак за оцену законитости одредбе члана 3. став 1. тачка 11. Одлуке о накнади за заштиту и унапређење животне средине („Службени гласник“ општине Деспотовац, број 2/06).

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредбе члана 3. став 1. тачка 11. Одлуке о накнади за заштиту и унапређење животне средине („Службени гласник“ општине Деспотовац, број 2/06).

Подносилац иницијативе сматра да оспорена одредба Одлуке није у сагласности са Законом о заштити животне средине („Службени гласник РС“, број 135/04), с обзиром на то да из одредаба члана 87. Закона не произлази право јединице локалне самоуправе да као обвезнике плаћања накнаде за заштиту и унапређење животне средине одреди кориснике природних вредности из члана 84. овог закона. Иницијатор наводи да корисници природних вредности већ на основу Закона о шумама („Службени гласник РС“, бр. 46/91, 83/92, 53/93, 60/93, 67/93, 48/94, 54/96 и 101/05) имају обавезу да плаћају накнаде за посечено дрво, за коришћење шумског земљишта када се даје у закуп и за коришћење шума и шумског земљишта када се дају за испашу. Ови приходи су приходи Републике Србије, али она део тих прихода, на основу закона, уступа јединицама локалне самоуправе, када се ти приходи остварују на њиховој територији. Полазећи од наведеног, иницијатор сматра да одредбе чл. 84, 85. и 87. Закона о заштити животне средине и одредбе чл. 78. и 98. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04 и 135/04) не предвиђају увођење истих врста економских инструмената, односно да њима није предвиђено да обвезник плаћа накнаду по истом основу више пута.

У спроведеном поступку Уставни суд је најпре утврдио да иницијатор у свом захтеву у ствари не оспорава уставност, већ само законитост означене одредбе Одлуке, као и да је наведена иницијатива поднета у време важења Закона о поступку пред Уставним судом и правном дејству његових одлука („Службени гласник РС“, бр. 32/91, 67/93 и 101/05), који је престао да важи 6. децембра 2007. године, ступањем на снагу Закона о Уставном суду („Службени

гласник РС“, број 109/07). Одредбом члана 112. Закона о Уставном суду предвиђено је да ће се поступци који су започети пред Уставним судом пре дана ступања на снагу овог закона, окончати по одредбама овог закона.

Уставни суд је даље утврдио да је оспорену одлуку донела Скупштина општине Деспотовац на седници одржаној 23. марта 2006. године, с позивом на члан 30. и члан 78. став 1. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04 и 135/04), члан 87. став 1. Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, број 135/04) и члан 11. Статута општине Деспотовац („Службени гласник општине Деспотовац“, број 9/02). Оспорена одлука је престала да важи 3. јануара 2008. године, на основу одредбе члана 8. Одлуке о накнади за заштиту и унапређење животне средине („Службени гласник општине Деспотовац“, број 7/07), коју је донела Скупштина општине Деспотовац на седници од 18. децембра 2007. године. Закон о локалној самоуправи из 2002. године, у односу на који се тражи оцена законитости, је престао да важи 29. децембра 2007. године, док су одредбе чл. 81. до 101. Закона о заштити животне средине из 2004. године, доношењем Закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, број 36/09) претрпеле значајне измене, јер је накнада за заштиту и унапређење животне средине уређена на битно другачији начин, те су престале да важе одредбе Закона које су биле основ за доношење оспорене одлуке и у односу на које је тражена оцена њене законитости.

Имајући у виду да је одредбом члана 73. став 1. тачка 2) Закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине из 2009. године прописано да су јединице локалне самоуправе дужне да ускладе важеће прописе о накнади за заштиту и унапређивање животне средине до 31. децембра 2009. године, Уставни суд је на седници од 3. децембра 2009. године, сагласно члану 55. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), донео Закључак о застајању са поступком у овом предмету до 31. децембра 2009. године. Након истека овог рока доносилац оспорене одлуке је обавестио Уставни суд да је 21. јануара 2010. године донео Одлуку о накнади за заштиту и унапређивање животне средине („Службени гласник општине Деспотовац“, број 1/10), која је усклађена са наведеним законом, као и да је Одлука донета у најкраћем могућем року, имајући у виду да је Влада донела Уредбу о критеријумима за утврђивање ове накнаде тек 25. децембра 2009. године и да је ова уредба објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“ 29. децембра 2009. године.

Полазећи од утврђених чињеница да је оспорене одлука престала да важи 3. јануара 2008. године, да је Закон о локалној самоуправи из 2002. године у целини престао да важи 29. децембра 2007. године, да је измењеним чланом 87. Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 135/04 и 36/09) на другачији начин уређено питање накнаде за заштиту и унапређивање животне средине јединица локалне самоуправе и да је Скупштина општине Деспотовац донела Одлуку која је усклађена са овим законом, Уставни суд је оценио да су престале процесне претпоставке за

вођење поступка и одлучивање, те је, сагласно одредби члана 57. тачка 2) Закона о Уставном суду, обуставио поступак.

На основу наведеног и одредбе члана 46. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IY-30/2007 од 17. марта 2010. године

**Одлука о утврђивању посебне накнаде за заштиту и унапређење животне средине („Службени гласник општине Лајковац“, број 8/05)
– члан 3. став 1. тачка IV ал. 2. и 5.**

У току поступка пред Уставним судом престали су да важе закони који су представљали правни основ за доношење оспорене одлуке, као и оспорене одлука, чиме су престале процесне претпоставке за вођење поступка.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Обуставља се поступак за оцењивање законитости одредаба члана 3. став 1. тачка IV ал. 2. и 5. Одлуке о утврђивању посебне накнаде за заштиту и унапређење животне средине („Службени гласник општине Лајковац“, број 8/05).

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену законитости одредаба члана 3. став 1. тачка IV алинеја 2. и 5. Одлуке наведене у изреци. Иницијатор наводи да су оспореним одредбама Одлуке, на основу чл. 85. и 87. Закона о заштити животне средине, прописани износи накнаде за заштиту и унапређење животне средине које плаћају правна лица и предузетници који обављају делатност „вађење и испорука шљунка и песка“ и „силоси, мешаоне и фабрике сточне хране“. С обзиром на то да су наведене делатности еколошки прихватљиве и да немају штетних емисија, иницијатор сматра да су оспорене одредбе Одлуке несагласне одредбама Закона, којима је предвиђена могућност увођења накнаде за обвезнике који својом делатношћу загађују или угрожавају животну средину.

У одговору Скупштине општине Лајковац се наводи да је оспорене одлука донета у границама уставних и законских овлашћења из којих произлази да се за заштиту и унапређење животне средине, поред средстава која се по закону обезбеђују у Републици, могу обезбеђивати и средства на нивоу

локалне самоуправе. Општина је, стога, по наводима доносиоца оспореног акта, овлашћена да у оквиру својих права и дужности утврђује и локалне јавне приходе у које спада и новчана накнада за заштиту и унапређење животне средине.

Уставни суд је на захтев доносиоца акта да се застане са поступком до истека рока из члана 73. став 1. тачка 2) предвиђеног Законом о изменама и допунама Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, број 36/09) за усклађивање важећих прописа о накнади за заштиту и унапређивање животне средине, Закључком од 9. јула 2009. године, застао са поступком за оцену уставности и законитости оспорених одредаба Одлуке, сагласно одредби члана 55. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Истеком остављеног рока, Скупштина општине Лајковац је обавестила Суд да је утврђен Предлог одлуке о утврђивању посебне накнаде за заштиту и унапређење животне средине, за коју је, сагласно члану 87. став 9. Закона о заштити животне средине, добијено позитивно мишљење Министарства животне средине и просторног планирања и да је Предлог одлуке прослеђен Скупштини општине ради одлучивања. Суду су такође достављене Одлука о утврђивању посебне накнаде за заштиту и унапређење животне средине („Службени гласник општине Лајковац“, број 7/06), Одлука о утврђивању посебне накнаде за заштиту и унапређење животне средине („Службени гласник општине Лајковац“, број 7/07), Одлука о утврђивању посебне накнаде за заштиту и унапређење животне средине („Службени гласник општине Лајковац“, број 16/08) и Предлог нове одлуке.

Чланом 112. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) прописано да ће се поступци пред Уставним судом започети пре дана ступања на снагу овог закона окончати по одредбама овог закона.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да се иницијативом оспорава Одлука о утврђивању посебне накнаде за заштиту и унапређење животне средине („Службени гласник општине Лајковац“, број 8/05), чији су основ за доношење биле одредбе чл. 85. и 87. Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, број 135/04) и члана 57. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04 и 135/04).

Оспореном Одлуком било је прописано да се том одлуком утврђују висина, начин, рокови и обвезници плаћања накнаде за заштиту и унапређење животне средине, као и начин њеног коришћења (чл. 1. и 2). Оспореним одредбама члана 3. став 1. тачка IV Одлуке било је прописано да правна, физичка лица и предузетници, у зависности од врсте делатности коју обављају, плаћају накнаду у годишњем износу, и то: „вађење и испорука шљунка и песка – правна лица и предузетници“ – 60.000 динара (алинеја 2) и „силоси, мешаоне и фабрике сточне хране“ – 20.000 динара (алинеја 5).

Из Одлуке о утврђивању посебне накнаде за заштиту и унапређење животне средине („Службени гласник општине Лајковац“, број 7/06), која је престала да важи 3. јануара 2008. године, утврђено је да је ступањем на снагу ове одлуке – 5. јануара 2007. године престала да важи оспорене одлука

о утврђивању посебне накнаде за заштиту и унапређење животне средине из 2005. године.

Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04, 135/04 и 62/06 – др. закон) који је био основ за доношење оспорене одлуке, престао је да важи 29. децембра 2007. године, ступањем на снагу новог Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07 и 62/06 – и др. закон). Такође, чланом 52. Закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, број 36/09) у целини је измењен текст члана 87. Закона који је био основ за доношење оспорене одлуке, и то тако што су, поред осталог, утврђени обвезници плаћања накнаде, а предвиђено је и да Влада прописује највиши износ ових накнада, док јединица локалне самоуправе актом утврђује висину, обвезнике, рокове, начин плаћања накнаде и олакшице за одређене категорије обвезника плаћања, те да јединица локалне самоуправе не може прописивати накнаде које су прописане на основу чл. 84. и 85. Закона.

С обзиром на то да су у току поступка пред Уставним судом престали да важе Закон о локалној самоуправи и члан 87. Закона о заштити животне средине из 2004. године који су представљали правни основ за доношење оспорене одлуке, као и да је престала да важи и оспорене одлука, Уставни суд је оценио да су престале процесне претпоставке за вођење поступка. Имајући у виду наведено, Уставни суд је обуставио поступак сагласно одредби члана 57. тачка 2) Закона о Уставном суду.

На основу изнетог и одредбе члана 46. тачка 7) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IY-61/2006 од 1. априла 2010. године

5.6. Комуналне и сродне делатности

Одлука о комуналним делатностима
(„Службени лист општине Нови Пазар“, број 16/06),
– члан 5.

Полазећи од законом утврђене надлежности скупштине и извршних органа јединице локалне самоуправе, односно изричитог законом утврђеног овлашћења скупштине да, као комуналне, одреди и друге, поред законом утврђених комуналних делатности, као и да уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности и прописује организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање, Уставни суд је закључио да општинском одлуком надлежност за доношење одлуке

и правилника о условима и начину обављања комуналних делатности није могла бити пренета на извршне органе општине.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да одредба члана 5. Одлуке о комуналним делатностима („Службени лист општине Нови Пазар“, број 16/06), није у сагласности са законом.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредбе члана 5. Одлуке наведене у изреци. Подносилац иницијативе наводи да се, према оспореном члану 5. Одлуке, обављање комуналних делатности врши на основу посебне општинске одлуке о условима и начину обављања комуналних делатности и правилника које доноси извршни орган општине Нови Пазар, што је несагласно са чланом 4. став 2. Закона о комуналним делатностима. Подносилац иницијативе сматра да је скупштина општине једино надлежна да утврђује услове обављања свих комуналних делатности и да ту надлежност не може пренети на извршни орган општине. Подносилац иницијативе не наводи одредбе Устава Републике Србије са којима би оспорена одредба Одлуке била несагласна, нити наводи разлоге њене неуставности, па се иницијатива, заправо, односи на захтев за оцену законитости члана 5. оспорене одлуке.

У одговору, доносилац оспорене одлуке наводи да је члан 5. Одлуке у складу са Законом о комуналним делатностима, те да је општина Нови Пазар донела Одлуку о комуналним делатностима и прописала да ће Правилник о условима и начину обављања комуналних делатности донети извршни орган општине Нови Пазар.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је Одлуку о комуналним делатностима („Службени лист општине Нови Пазар“, број 16/06) донео Привремени орган општине Нови Пазар, 2. августа 2006. године, с позивом на чл. 13, 17. и 27. Закона о комуналним делатностима и члана 28. Статута општине Нови Пазар („Општински службени гласник“, бр. 3/02 и 7/05).

Оспореним чланом 5. Одлуке о комуналним делатностима утврђено је да се обављање комуналних делатности врши у складу са законом, на основу посебне општинске одлуке о условима и начину обављања комуналних делатности, за делатности из члана 2. став 2. тач. 1. до 9. ове одлуке и правилника о условима и начину обављања комуналних делатности, које доноси Извршни орган општине Нови Пазар (у даљем тексту: Извршни орган), за остале комуналне делатности.

Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98) прописано је да општина, град, односно град Београд, у складу са тим законом, уређује и обезбеђује услове обављања комуналних делатности и њиховог развоја (члан 2), одређене су комуналне делатности у смислу овог закона и дато овлашћење скупштини општине да као комуналне одреди и друге делатности од локалног интереса, те да пропише услове и начин њиховог обављања (члан 4);

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је: да општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, као и организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање, (члан 20. тачка 5)); да скупштина општине, у складу са законом, поред осталог доноси прописе и друге опште акте (члан 32. тачка 6)); да су извршни органи општине председник општине и општинско веће (члан 42); да општинско веће, поред осталог, предлаже статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси скупштина и да непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине општине (члан 46. тач. 1) и 2)). Иста овлашћења општине била су садржана и у одредбама члана 18. тачка 4) и члана 30. тачка 5) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04 и 135/04) који је био на снази у време доношења оспорене одлуке.

Из наведених одредаба Закона о комуналним делатностима и Закона о локалној самоуправи произлази да је општина овлашћена да уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, као и да прописује организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање. Полазећи од одредбе члана 32. тачка 6) Закона о локалној самоуправи, према којој скупштина општине, у складу са законом, доноси прописе и друге опште акте и изричитог овлашћења из члана 4. став 2. Закона о комуналним делатностима да скупштина општине може, као комуналне делатности одредити и друге делатности од локалног интереса и прописати услове и начин њиховог обављања, произлази да је скупштина општине надлежна за уређивање услова и начина обављања комуналних делатности утврђених у Закону о комуналним делатностима у члану 4. став 1. тач. 1) до 9), као и оних делатности које су одлуком скупштине општине утврђене као комуналне делатности од локалног интереса. Имајући у виду да председник општине, према одредбама члана 44. Закона о локалној самоуправи, представља и заступа општину, предлаже начин решавања питања о којима одлучује скупштина, наредбодавац је за извршење буџета, усмерава и усклађује рад општинске управе, доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине, врши и друге послове утврђене статутом и другим актима општине, а да је општинско веће, према одредбама члана 46. тач. 1) и 2) Закона, надлежно да предлаже опште акте које доноси скупштина општине и да их непосредно извршава и стара се о њиховом извршавању, Уставни суд је закључио, да се општинском одлуком надлежност за доношења одлуке и правилника о условима и начину обављања комуналних делатности није могла пренети на извршне органе

скупштине општине. Стога је Уставни суд оценио да је одредба члана 5. оспорене одлуке, којом је предвиђено да општинску одлуку о условима и начину обављања комуналних делатности за делатности из члана 2. тач. 1) до 9) Одлуке, а које представљају комуналне делатности утврђене Законом о комуналним делатностима, и правилник о условима и начину обављања комуналних делатности за комуналне делатности, које су утврђене овом одлуком, доноси извршни орган општине Нови Пазар, несагласна са одредбама члана 4. Закона о комуналним делатностима и члана 32. тачка б) Закона о локалној самоуправи.

С обзиром на то да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је одлучио без доношења решења о покретању поступка, сагласно члану 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Полазећи од изложеног, на основу одредаба 45. тачка 4) Закона о Уставном суду, Суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава Републике Србије, одредба члана 5. Одлуке наведене у изреци престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: IУл-163/2009 од 20. маја 2010. године (,Службени гласник РС“, број 52/10)

**Одлука о моделу решења организације, конструкције финансирања
обављања делатности стационарног саобраћаја
– јавних паркиралишта у Новом Пазару
(„Службени лист општине Нови Пазар“, број 15/06)
- чл. 2. до 5, члан 6. ст. 2. до 4, члан 7, члан 8. став 3. и члан 9.**

Оспорене одредбе којима је јединица локалне самоуправе за обављање комуналне делатности стационарног саобраћаја – јавних паркиралишта основала предузеће које нема статус јавног предузећа, са учешћем државног капитала које не одговара законом прописаној структури капитала привредног друштва које се оснива за обављање комуналне делатности, као и одредбе којима је обављање ове комуналне делатности поверила другом предузећу, а да претходно својим општим актом, у складу са законом прописаним условима, није уредила начин поверавања обављања те делатности, нису у сагласности са законом.

Јединица локалне самоуправе своје законом утврђено овлашћење да ближе уреди организацију и функционисање стационарног саобраћаја, као и друга законом утврђена овлашћења у вези са обављањем комуналне делатности, не може пренети на друге правне субјекте, нити својим прописом може уредити питања која су у домену законског уређивања, јер тиме прекорачује своје надлежности, односно поступа супротно закону.

С обзиром на то да оспорене одредбе нису у сагласности са законом, према одредбама члана 195. Устава, нису у сагласности ни са Уставом.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да одредбе чл. 2. до 5, члана 6. ст. 2. до 4, члана 7, члана 8. став 3. и члана 9. Одлуке о моделу решења организације, конструкције финансирања обављања делатности стационарног саобраћаја – јавних паркиралишта у Новом Пазару („Службени лист општине Нови Пазар“, број 15/06), нису у сагласности са Уставом и законом.

Образложење

Поводом иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о моделу решења организације, конструкције финансирања обављања делатности стационарног саобраћаја – јавних паркиралишта у Новом Пазару („Службени лист Општине Нови Пазар“, број 15/06), Уставни суд је, на седници одржаној 18. децембра 2008. године, Решењем IУо-212/2008 покренуо поступак за оцену уставности и законитости одредаба оспорене одлуке наведених у изреци и Решење доставио на одговор Скупштини града Новог Пазара. У одговору који је доставило Градско јавно правобранилаштво града Новог Пазара, није дато изјашњење о постављеним уставноправним питањима садржаним у Решењу Уставног суда.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорену одлуку донео Привремени орган општине Нови Пазар, на основу одредаба члана 30. став 1. тачка 5) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04 и 135/04) и члана 28. став 1. тачка 5. Статута општине Нови Пазар („Општински службени гласник“, број 7/02). Оспореном Одлуком се: усваја Предлог решења стационарног саобраћаја у Новом Пазару и Студија изводљивости дата од „МАYЕRЕ“ предузећа за саобраћајни инжењеринг на јавном конкурс у објављеном 9. маја 2006. године (члан 1); одређује предузеће „МАYЕRА“ као партнер у реализацији усвојеног модела решења организације и обављања делатности стационарног саобраћаја у Новом Пазару (члан 2); оснива предузеће за обављање делатности стационарног саобраћаја / Јавних паркиралишта / „Паркинг сервис Нови Пазар“ А. ДАД Нови Пазар са учешћем у оснивачком капиталу од 30% општина Нови Пазар и 70% предузеће „МАYЕRА“ и уређују међусобна права и обавезе оснивача (чл. 3. до 5); усваја предложени тарифни систем са методологијом одређивања цена паркирања по зонама стационарног саобраћаја, овлашћује Скупштина „Паркинг сервиса Нови Пазар“ АД Нови Пазар да усвојени тарифни систем са ценама, зонама и специфичностима регулације стационарног саобраћаја

ближе уређује актима Друштва и својим одлукама, а који ће бити саставни део ове одлуке и овлашћује Скупштина „Паркинг сервиса Нови Пазар“ АД Нови Пазар да доноси и све друге одлуке о бесплатним, повлашћеним и посебним ценама које се тичу права инвалида, службених возила (члан 6); овлашћује Скупштина „Паркинг сервиса Нови Пазар“ АД Нови Пазар да, у складу са Законом, донесе Правилник којим ће ближе регулисати организацију и функционисање стационарног саобраћаја, начин наплате, примену мера за уклањање, одношење непрописно паркираних возила и слично, који ће бити објављен у службеном гласнику општине Нови Пазар и постати саставни део ове одлуке (члан 7); усваја режим саобраћаја према усвојеној Студији решења стационарног саобраћаја и обавезује „Паркинг сервис“ да предлаже измене и допуне општинских аката којима се регулише стационарни саобраћај (члан 8) и одређује да је статус и положај „Паркинг сервиса Нови Пазар“ АД сходно Закону исти као и других јавних предузећа за обављање комуналне делатности (члан 9). Уставни суд је утврдио и да је Одлука о комуналним делатностима којом је уређење и одржавање јавних гаража и јавних простора за паркирање одређено као комунална делатност (члан 1. став 2. тачка 12)) и којом је уређен начин обављања комуналних делатности и комуналних послова и начин поверавања комуналних делатности и комуналних послова, објављена у „Службеном листу општине Нови Пазар“, број 16/06, односно да је донета након оспорене одлуке.

Уставом Републике Србије је утврђено: да Република Србија уређује и обезбеђује систем локалне самоуправе, правни положај привредних субјеката, систем обављања појединих привредних и других делатности (члан 97. тач. 3) и 6)); да град има надлежности које су Уставом поверене општини и да му се законом могу поверити и друге надлежности (члан 189. став 3); да општина, преко својих органа, у складу са законом, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности (члан 190. став 1. тачка 1)).

Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98) прописано је: да општина, град, односно град Београд, у складу са тим законом, уређује и обезбеђује услове обављања комуналних делатности и њиховог развоја (члан 2); да скупштина општине може да као комуналне одреди и друге делатности од локалног интереса, те да пропише услове и начин њиховог обављања, поред осталог и одржавање јавних паркиралишта (члан 4); да за обављање комуналних делатности општина оснива јавна комунална предузећа или њихово обављање поверава другом предузећу, односно предузетнику, у складу са законом и прописом скупштине општине (члан 8. став 1); да скупштина општине прописује услове и начин поверавања обављања комуналних делатности на основу јавног конкурса, а нарочито – услове и начин спровођења јавног конкурса, питања која се обавезно регулишу уговором, општински орган који у име општине закључује уговор, време на које се закључује уговор, услове и поступак раскида уговора пре истека времена на које је закључен и права и обавезе које из тога проистекну, да се тим прописом одређује и начин контроле у обављању комуналних делатности, односно пружању комуналних

услуга поверених другим предузећима и предузетницима и одређује орган општине који ће се старати о обезбеђивању уговором преузетих обавеза, да изузетно скупштина општине може одлучити да се обављање комуналних делатности у смислу члана 8. ст. 3. и 4. овог закона повери другом предузећу или предузетнику прикупљањем понуда или непосредном погодбом и да је у том случају скупштина општине дужна да обезбеди преглед и стручну оцену поднетих понуда од стране специјализоване организације, у зависности од врсте делатности (члан 12); да скупштина општине прописује услове и начин организовања послова у вршењу комуналних делатности и услове за коришћење комуналних производа, односно комуналних услуга, а нарочито – права и обавезе јавног комуналног или другог предузећа, односно предузетника, који обављају комуналну делатност и корисника комуналних производа и услуга, начин наплате цене за комуналне производе, односно за коришћење комуналних услуга, као и права корисника у случају неиспоруке или некавалитетне испоруке комуналног производа и невршења, односно некавалитетног вршења комуналне услуге (члан 13. став 1. тач. 3) и 4)); да се промена власништва државног капитала у јавним комуналним предузећима може вршити највише до 49% од укупне вредности државног капитала, у складу са прописима којима се уређује правни положај јавних предузећа и прописима о условима, начину и поступку промене власништва државног капитала (члан 21. став 2); да јавно предузеће, односно друго предузеће или предузетник уз сагласност општине или органа који одреди скупштина општине одлучује о цени комуналних услуга које плаћају непосредни корисници (члан 23).

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је: да јединица локалне самоуправе за остваривање својих права и дужности и за задовољавање потреба локалног становништва може основати предузећа, установе и друге организације које врше јавну службу, у складу са законом и статутом и да јединица локалне самоуправе може уговором, на начелима конкуренције и јавности, поверити правном или физичком лицу обављање тих послова (члан 7); да општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, као и организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање, поред осталог, уређивање, одржавање и коришћење јавних паркиралишта (члан 20. тачка 5)); да скупштина општине, у складу са законом, оснива службе, јавна предузећа, установе и организације, утврђене статутом и врши надзор над њиховим радом и да именује и разрешава управни и надзорни одбор, именује и разрешава директоре јавних предузећа чији је оснивач и даје сагласност на њихове статуте у складу са законом (члан 32. тач. 8) и 9)). Иста овлашћења општине била су садржана и у одредбама члана 6. члана 18. тачка 4) и члана 30. тач. 7) и 8) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04 и 135/04), који је био на снази у време доношења оспорене одлуке.

Законом о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса („Службени гласник РС“, бр. 25/2000, 25/02, 107/05, 108/05 и 123/07)

прописано је: да је јавно предузеће, предузеће које обавља делатност од општег интереса, а које оснива држава, односно јединица локалне самоуправе или аутономна покрајина (члан 1. став 1); да су комуналне делатности делатности од општег интереса (члан 2. став 1); да делатност од општег интереса може да обавља и привредно друштво, односно други облик предузећа, део предузећа и предузетник у складу са законом којим се уређује њихов правни положај, када им надлежни орган повери обављање те делатности и да други облици предузећа, део предузећа и предузетник у обављању делатности од општег интереса имају исти положај као и јавно предузеће, уколико одредбама овог закона није друкчије прописано (члан 3. ст. 2. и 3).

Законом о привредним друштвима („Службени гласник РС“, број 125/04) уређено је оснивање привредних друштава и предузетника, управљање друштвима, права и обавезе оснивача, ортака, чланова и акционара, повезивање и реорганизација, престанак предузетника и ликвидација привредних друштава (члан 1).

Полазећи од тога да је као правни основ за доношење оспорене одлуке наведен члан 30. став 1. тачка 5) раније важећег Закона о локалној самоуправи, којим је било прописано да скупштина општине, у складу са законом доноси прописе и опште акте, Уставни суд, је имајући у виду садржину односа уређених оспореном одлуком, оценио да се Одлуком уређују питања која се односе на обављање делатности стационарног саобраћаја – јавних паркиралишта, за чије је уређивање, сагласно Закону о комуналним делатностима (члан 4. став 2) и Закону о локалној самоуправи (члан 20. тачка 5)) надлежна јединица локалне самоуправе. С обзиром на то да је одредбама члана 13. Закона о комуналним делатностима одређено да скупштина општине прописује услове и начин организовања послова у вршењу комуналних делатности, Уставни суд је оценио да је одредба члана 1. Одлуке којим је усвојен предлог решења стационарног саобраћаја у Новом Пазару и Студија изводљивости предузећа „MAYERA“ које је учествовало на конкурс, као и друге одредбе оспорене одлуке којима су утврђене обавезе надлежних органа јединице локалне самоуправе у предузимању мера за реализацију усвојеног решења стационарног саобраћаја, у оквиру Уставом и законом утврђеног овлашћења јединице локалне самоуправе да уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности на својој територији. Међутим, из наведених одредаба Закона о локалној самоуправи (члан 7. став 1. и члан 32. тачка 8)) и Закона о комуналним делатностима (члан 8. став 1, члан 12. став 1. и члан 21. став 2), по оцени Суда, произлази да јединица локалне самоуправе за обављање комуналне делатности може да оснива јавна комунална предузећа, односно да капитал јединице локалне самоуправе у предузећима која обављају комуналну делатност, сагласно наведеним законима, може да износи најмање 51% капитала предузећа, односно привредног друштва које обавља комуналну делатност, као и да јединица локалне самоуправе обављање комуналне делатности за коју није основала јавно предузеће, може да повери другом предузећу, односно

предузетнику у складу са законом и прописом којим је, сагласно закону, уредила начин поверавања обављања те делатности. Будући да је оспореном одлуком јединица локалне самоуправе за обављање комуналне делатности стационарног саобраћаја – јавних паркиралишта „основала“ предузеће које сагласно наведеним законима и Закону о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса нема статус јавног предузећа, као и да је обављање ове комуналне делатности „поверила“ другом предузећу, а да (претходно) није донела акт којим је, сагласно члану 12. Закона о комуналним делатностима, уредила начин поверавања обављања те делатности другом предузећу, односно предузетнику, Уставни суд је оценио да одредбе чл. 2. до 5. оспорене одлуке нису у сагласности са законом.

Члан 7. Одлуке којим је дато овлашћење предузећу „Паркинг сервис Нови Пазар“ да у складу са законом донесе Правилник којим ће ближе регулисати организацију и функционисање стационарног саобраћаја, као и одредбе члана 6. ст. 2. до 4. и члана 8. став 3. Одлуке којима се даје овлашћење привредном друштву да уређује и друге односе у обављању ове делатности („да доноси и све друге одлуке о бесплатним, повлашћеним и посебним ценама које се тичу права инвалида, службених возила“ и др.), односно утврђује обавеза привредног друштва да предлаже измене и допуне аката којима се ова делатност уређује, по оцени Суда, нису у сагласности са одредбама члана 13. Закона о комуналним делатностима и члана 20. тачка 5) Закона о локалној самоуправи којима је уређивање услова и начина организовања послова у обављању комуналних делатности утврђено као надлежност јединице локалне самоуправе.

Уставни суд је оценио и да је чланом 9. оспорене одлуке одређивањем „статуса и положаја“ предузећа које обавља комуналну делатност, јединица локалне самоуправе прекорачила Уставом и законом утврђену надлежност, јер је уредила односе који се, сагласно Уставу, уређују законом.

С обзиром на то да одредбе оспорене одлуке наведене у изреци, по оцени Суда, нису у сагласности са законом, а да према одредбама члана 195. Устава сви општи акти морају бити у сагласности са законом, Уставни суд је оценио да наведене одредбе Одлуке нису у сагласности ни са Уставом.

Полазећи од изложеног, а на основу одредаба члана 45. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе Одлуке наведене у изреци престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

**Правилник о организацији и уређивању стационираног саобраћаја
на територији општине Ћуприја
(„Службени гласник општине Ћуприја“, број 1/07)**

Услови и начин организовања послова у вршењу комуналних делатности и услови за коришћење комуналних услуга, права и обавезе јавног предузећа, односно привредног друштва или предузетника коме је поверено обављање комуналне делатности и корисника комуналних услуга, као и начин наплате цене за коришћење комуналне услуге, уређују се актом јединице локалне самоуправе. Јавно предузеће, односно привредно друштво или предузетник коме је поверено обављање комуналне делатности, овлашћено је само да одреди цене комуналне услуге, уз сагласност надлежног органа јединице локалне самоуправе.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да Правилник о организацији и уређивању стационираног саобраћаја на територији општине Ћуприја („Службени гласник општине Ћуприја“, број 1/07) није у сагласности са Уставом и законом.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и законитости Правилника о организацији и уређивању стационарног саобраћаја на територији општине Ћуприја („Службени гласник општине Ћуприја“, број 1/07). Подносилац иницијативе сматра да је привредно друштво за обављање делатности стационираног саобраћаја, које је својим актом основала Скупштина општине Ћуприја, донело оспорени правилник, иако Законом о комуналним делатностима и Законом о локалној самоуправи за то није имало овлашћење, јер се ради о материји која је у искључивој надлежности општине Ћуприја. Наиме, оспореним правилником су утврђена паркиралишта, зоне стационираног саобраћаја, услови управљања и одржавања паркиралишта и гаража, наплата паркирања и уклањања возила у општини Ћуприја, а што се, по мишљењу иницијатора, најбоље може сагледати из садржине одредаба чл. 9, 11, 19, 23, 44, 45. и 46. оспореног правилника и због чега, по његовом мишљењу, оспорени правилник није могло донети наведено привредно друштво, већ само надлежни орган општине Ћуприја. Иницијатор такође сматра да су одредбе члана 44. оспореног правилника, којима је одређена накнада за наплату недостајућих паркинг места, у супротности са одредбом члана 7. Одлуке о оснивању привредног друштва за обављање делатности стационираног саобраћаја („Службени гласник

општине Ћуприја“, бр. 5/06 и 10/06), да одредба члана 48. оспореног правилника има ретроактивно дејство, као и да наведена Одлука о оснивању привредног друштва није објављена у службеном гласилу општине Ћуприја, имајући у виду датум њеног доношења. На крају иницијатор закључује да незаконитост оспореног правилника подразумева и његову неуставност, сагласно одредбама члана 195. Устава.

У одговору на иницијативу се наводи да је Скупштина општине Ћуприја, на основу својих законом прописаних овлашћења, донела Одлуку о усвајању идејног решења стационираног саобраћаја и Одлуку о оснивању привредног друштва за обављање делатности стационираног саобраћаја, с обзиром на то да делатност јавних паркиралишта није до тада била уређена ниједном општинском одлуком, нити је законом проглашена комуналном делатношћу од општег интереса. Обе одлуке су објављене у „Службеном гласилу општине Ћуприја“, број 5 од 9. марта 2006. године, али је приликом штампања овог службеног гласила дошло је до штампарске грешке, јер је погрешно наведен датум његовог објављивања, па уместо да стоји 9. март 2006. године, као датум објављивања наведен је 9. март 2005. године, на шта иницијатор указује у свом поднеску. Тако је општина Ћуприја преко свог органа, Скупштине општине, на основу ове две одлуке уредила начин обављања делатности стационираног саобраћаја на својој територији. На основу члана 5. Одлуке о оснивању привредног друштва за обављање делатности стационираног саобраћаја је Скупштина „Паркинг сервиса Ћуприја“ а. д., Ћуприја, донела оспорени правилник. Доносилац оспореног правилника сматра да се правни основ за уређење свих питања из овог правилника налази у наведеним одлукама Скупштине општине Ћуприја, Правилнику истог органа о условима за издавање одобрења за изградњу и Закону о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09). Доносилац оспореног правилника такође истиче да је решавањем делатности стационираног саобраћаја на овакав начин општина решила материјалне изворе средстава без улагања сопствених буџетских средстава, како у периоду оснивања привредног друштва, тако и у току његовог обављања делатности, да је решила организациона питања својим учешћем у органима управљања, руковођења и контроле у привредном друштву, питање цена, као и сва друга питања од интереса за општину и грађане.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорени Правилник о организацији и уређивању стационарног саобраћаја на територији општине Ћуприја („Службени гласник општине Ћуприја“, број 1/07) донела Скупштина „Паркинг сервиса Ћуприја“ а. д., на седници од 19. јануара 2007. године. Правилник је донет на основу члана 5. Одлуке Скупштине општине Ћуприја о оснивању привредног друштва за обављање делатности стационираног саобраћаја, Одлуке Скупштине „Мауег“ (Привредно друштво за саобраћајни инжењеринг из Горњег Милановца – један од оснивача привредног друштва за обављање делатности стационираног саобраћаја у општини Ћуприја) број 01-06 од 3. фебруара 2006. године и уговора о оснивању „Паркинг сервиса Ћуприја“ а. д., Ћуприја. Правилником су утврђене зоне стационарног саобраћаја, услови управљања, одржавања и коришћења

јавних паркиралишта, јавних гаража (ауто паркова), наплате паркирања, као и начин обављања послова у области паркирања, заустављања, уклањања и чувања возила на територији општине Ћуприја (члан 1). Оспореним одредбама Правилника прописано је: да се јавна паркиралишта категоришу према зонама и дозвољеном времену паркирања и да у складу са усвојеном студијом као идејним решењем, у граду Ћуприја постоје три зоне стационираног саобраћаја (члан 9. ст. 1. и 2); да измене и допуне линија зона и екстра зона стационираног саобраћаја доноси Скупштина „Паркинг сервиса Ћуприја“ а. д., Ћуприја, уз сагласност ЈП Дирекција за изградњу Ћуприје (члан 11); да је за коришћење јавног паркиралишта корисник дужан да плати одговарајућу накнаду коју утврђује Скупштина „Паркинг сервиса Ћуприја“ а. д. за одређено време коришћења, као и да Скупштина доноси ценовник пружања услуга дефинисаних овим правилником, а у складу са уговором о оснивању „Паркинг сервиса Ћуприја“ а. д., Ћуприја, број 01-031-140 од 16. марта 2006. године (члан 19. ст. 1. и 4); да је корисник који поступи супротно одредбама члана 20. и члана 21. став 2. овог правилника дужан да плати доплатну карту (члан 23); да се посебна надокнада за наплату недостајућих паркинг места обрачунава тако што се 30% од тржишне цене по м² простора који се гради помножи са 12,5 м² по једном гаражном месту и укупним бројем недостајућих паркинг места за објекат за који се издаје одобрење за изградњу (члан 44. став 2); да су, сходно Одлуци Скупштине „Паркинг сервиса Ћуприја“ а. д., Ћуприја, број 1 од 19. јануара 2007. године, донете на основу процене судског вештака по грађевинским зонама Ћуприје, тржишне цене м² површине стамбеног и пословног простора који се гради одређене у распону од 300 евра/м² до 1.500 евра/м², у зависности од зоне у којој се објекат налази (члан 45); да ће обрачуната средства по члану 44. инвеститор уплатити на рачун „Паркинг сервиса Ћуприја“ а. д. пре издавања одобрења за изградњу, а са наменом за изградњу и одржавање паркинг простора и јавних гаража (члан 46); да ће обрачун таксе за недостајући број паркинг места према члану 44. овог правилника за простор који се гради вршити Општинска управа општине Ћуприја од дана ступања на снагу Одлуке о оснивању привредног друштва за обављање делатности стационираног саобраћаја (члан 48).

Уставом Републике Србије утврђено је: да Република Србија, поред осталог, уређује и обезбеђује систем локалне самоуправе, правни положај привредних субјеката, систем обављања појединих привредних и других делатности (члан 97. тач. 3) и 6); да општина, преко својих органа, у складу са законом, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности (члан 190. став 1. тачка 1)).

Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98) прописано је: да општина, град, односно град Београд, у складу са тим законом, уређује и обезбеђује услове обављања комуналних делатности и њиховог развоја (члан 2); да су комуналне делатности у смислу овог закона делатности производње и испоруке комуналних производа и пружање комуналних услуга, који су незамењив услов живота и рада грађана и других субјеката на одређеном подручју и да Скупштина општине може, као комуналне делатности, поред оних набројаних у ставу 1. овог

члана, одредити и друге делатности од локалног интереса, као што је одржавање јавних простора за паркирање и прописати услове и начин њиховог обављања (члан 4); да за обављање комуналних делатности општина оснива јавна комунална предузећа или њихово обављање поверава другом предузећу, односно предузетнику, у складу са законом и прописом скупштине општине (члан 8. став 1); да скупштина општине прописује услове и начин поверавања обављања комуналних делатности на основу јавног конкурса, а нарочито услове и начин спровођења јавног конкурса, питања која се обавезно регулишу уговором, општински орган који у име општине закључује уговор, време на које се закључује уговор, услове и поступак раскида уговора пре истека времена на које је закључен и права и обавезе које из тога проистекну, да се тим прописом одређује и начин контроле у обављању комуналних делатности, односно пружању комуналних услуга поверених другим предузећима и предузетницима и одређује орган општине који ће се старати о обезбеђивању уговором преузетих обавеза, као и да изузетно скупштина општине може одлучити да се обављање комуналних делатности у смислу члана 8. ст. 3. и 4. овог закона повери другом предузећу или предузетнику прикупљањем понуда или непосредном погодбом, када је скупштина општине дужна да обезбеди преглед и стручну оцену поднетих понуда од стране специјализоване организације, у зависности од врсте делатности (члан 12); да скупштина општине прописује услове и начин организовања послова у вршењу комуналних делатности и услове за коришћење комуналних производа, односно комуналних услуга, а нарочито права и обавезе јавног комуналног или другог предузећа, односно предузетника који обављају комуналну делатност и корисника комуналних производа и услуга, начин наплате цене за комуналне производе, односно за коришћење комуналних услуга, као и права корисника у случају неиспоруке или некавалитетне испоруке комуналног производа и невршења, односно некавалитетног вршења комуналне услуге (члан 13. став 1. тач. 3) и 4)); да јавно предузеће, односно друго предузеће или предузетник уз сагласност општине или органа који одреди скупштина општине одлучује о цени комуналних услуга које плаћају непосредни корисници (члан 23). Одредбом члана 24. Закона одређени су елементи за образовање цена комуналних услуга.

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је да општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, као и организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање (члан 20. тачка 5)). Исто овлашћење општине било је прописано и чланом 18. тачка 4) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04 и 135/04), који је био на снази у време доношења оспореног правилника.

Из наведених одредаба Закона о локалној самоуправи и Закона о комуналним делатностима, по оцени Суда, произлази да се услови и начин организовања послова у вршењу комуналних делатности и услови за коришћење комуналних услуга, права и обавезе јавног предузећа, односно привредног друштва или предузетника коме је поверено обављање комуналне делатности и корисника комуналних услуга, као и начин наплате цене за коришћење

комуналне услуге уређују актом јединице локалне самоуправе. У смислу одредаба члана 23. Закона о комуналним делатностима, јавно предузеће, односно привредно друштво или предузетник коме је поверено обављање комуналне делатности, овлашћено је само да одреди цене комуналне услуге, уз сагласност надлежног органа јединице локалне самоуправе. Полазећи од тога да су оспореним правилником утврђена општа и посебна јавна паркиралишта, одређене зоне стационарног саобраћаја, уређени услови управљања, одржавања и коришћења јавних паркиралишта и јавних гаража, наплата паркирања, као и начин обављања послова у области паркирања, заустављања, уклањања и чувања возила на територији општине Ђуприја, Уставни суд је оценио да су оспореним актом уређени односи који се на основу закона уређују актом јединице локалне самоуправе. Како је оспорени правилник донело привредно друштво које према наведеним законима није овлашћено да својим актом уређује ове односе, оспорени правилник, по оцени Суда, није у сагласности са законом.

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

Имајући у виду да је у току поступка оцене уставности и законитости оспореног правилника правно стање потпуно утврђено, да прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање и да Уставни суд има већ заузет став о правним питањима која се покрећу у овом предмету, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), одлучио без доношења решења о покретању поступка.

Полазећи од изложеног и одредаба члана 45. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, Правилник наведен у изреци престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: УО-327/2009 од 16. априла 2010. године („Службени гласник РС“, број 44/10)

Одлука о оснивању привредног друштва за обављање делатности стационарног саобраћаја
(„Службени гласник општине Ђуприја“, бр. 5/06 и 10/06)

Одлука о усвајању идејног решења стационарног саобраћаја
(„Службени гласник општине Ђуприја“, број 3/06)
– члан 3.

Законске одредбе дају могућност јединици локалне самоуправе да за обављање комуналне делатности оснује јавно предузеће, с тим да се у јавном предузећу променом структуре капитала мора обезбедити учешће од најмање 51% државног капитала, или да обављање комуналне делатности

повери другом предузећу, које већ постоји и послује као привредни субјект на тржишту, односно предузетнику, на начин и по поступку прописаном Законом о комуналним делатностима, те како је оспореном Одлуком о оснивању привредног друштва основано предузеће супротно прописаним условима, Одлука је насагласна закону.

Уређивање услова и начина организовања послова у обављању комуналне делатности је у надлежности јединице локалне самоуправе на чијој територији се делатност обавља и овлашћење за уређивање тих питања не може се пренети субјекту који непосредно обавља делатност.

Увођење „доприноса“ за изградњу површина за паркирање, као наменског прихода привредног субјекта који обавља комуналну делатност, супротно је закону.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да Одлука о оснивању привредног друштва за обављање делатности стационарног саобраћаја („Службени гласник општине Ћуприја“, бр. 5/06 и 10/06), није у сагласности са Уставом и законом.

2. Одбацује се иницијатива за оцењивање уставности и законитости члана 3. Одлуке о усвајању идејног решења стационираног саобраћаја („Службени гласник општине Ћуприја“, број 3/06) и уговора о оснивању привредног друштва „Паркинг сервис Ћуприја“ ААА. Д. ДД. Ћуприја, број 023-6/2006-01 од 20. јуна 2006. године.

Образложење

Пред Уставним судом покренут је поступак за оцењивање уставности и законитости чл. 1. и 7. Одлуке о оснивању привредног друштва за обављање делатности стационарног саобраћаја („Службени гласник општине Ћуприја“, број 5/06), чл. 4. и 5. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о оснивању привредног друштва за обављање делатности стационарног саобраћаја („Службени гласник општине Ћуприја“, број 10/06), члана 3. Одлуке о усвајању идејног решења стационираног саобраћаја („Службени гласник општине Ћуприја“, број 3/06) и уговора о оснивању привредног друштва „Паркинг сервис Ћуприја“ АА. Д.Д. Ћуприја, број 023-6/2006-01 од 20. јуна 2006. године.

У предлогу се наводи да су оспореним одредбама члана 1. Одлуке о оснивању привредног друштва за обављање делатности стационираног саобраћаја, сви послови Паркинг сервис трајно поверени „Паркинг сервису Ћуприја“ АА. Д.Д. као затвореном акционарском друштву, што је у супротности са чланом 11. ст. 1, 2. и 3. Закона о комуналној делатности („Службени

гласник РС“, број 16/98), по коме се комунални послови поверавају на пет година, а могу бити поверени највише на 25 година, ако је преузета обавеза улагања. Оспореном одредбом члана 7. Одлуке утврђена је обавеза инвеститора да, уколико не може да изгради потребан број паркинг места, приликом издавања грађевинске дозволе, наведеном привредном друштву уплати допринос – таксу по сваком гаражном месту, што је у супротности са чланом 6. Закона о финансирању локалне самоуправе и одредбама Закона о планирању и изградњи, јер су то изворни приходи локалне самоуправе. Даље се наводи да је оспореном одредбом члана 4. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о оснивању привредног друштва за обављање делатности стационарног саобраћаја укинута овлашћење скупштине општине да даје сагласност на одлуке и правилник о организацији и уређењу стационарног саобраћаја на територији општине Ћуприја, које доноси привредно друштво, што је супротно одредбама Закона о комуналној делатности и Закона о јавним предузећима. У односу на члан 3. Одлуке о усвајању идејног решења стационарног саобраћаја, предлагач сматра да ове одредбе нису у сагласности са Законом о комуналној делатности, јер није расписан конкурс за избор партнера, већ је конкурс од 14. јануара 2006. године расписан само за израду одређених предлога решења организације стационарног саобраћаја, као и за студију изводљивости тог решења, па су послови поверени предузећу „Мајера“ из Горњег Милановца без јавног конкурса. Из сличних разлога оспорен је и уговор о оснивању привредног друштва „Паркинг сервис Ћуприја“ А. Д. Ћуприја, број 023-6/2006-01 од 20. јуна 2006. године.

Уставном суду поднета је и иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о оснивању привредног друштва за обављање делатности стационарног саобраћаја („Службени гласник општине Ћуприја“, број 5/06) и Одлуке о изменама и допунама ове одлуке („Службени гласник општине Ћуприја“, број 10/06). Иницијатор оспорава наведену Одлуку и њене измене и допуне у целини, јер сматра да Скупштина општине Ћуприја није могла да оснује привредно друштво са мешовитим капиталом за обављање делатности од општег интереса, већ је морала да оснује јавно предузеће или комунално предузеће за обављање те делатности.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је Одлука о оснивању привредног друштва за обављање делатности стационарног саобраћаја („Службени гласник општине Ћуприја“, бр. 5/06 и 10/06) донета на основу чл. 6, 11, 18, 30, 41. и 83. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04 и 135/04), члана 2, члана 4. став 2, чл. 8, 25. и 26. Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98), чл. 3, 27. и 28. Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса („Службени гласник РС“, бр. 25/2000, 25/02 и 107/05), чл. 2. и 184. Закона о привредним друштвима („Службени гласник РС“, број 125/04) и члана 28. Статута општине Ћуприја („Службени гласник општине Ћуприја“, бр. 5/1/02 и 15/04).

Оспореном Одлуком основано је привредно друштво за обављање делатности стационарног саобраћаја (јавних паркиралишта) „Паркинг сервис

А. Д Ђуприја“ А. Д., као затворено акционарско друштво на неодређено време, са два оснивача. Општина Ђуприја је у привредно друштво уложила новчани улог од 3.000 евра у динарској противвредности по средњем курсу на дан уплате, а као неновчани улог – пренос права коришћења одређене локације и паркиралишта, урбанистичке услове, грађевинске и употребне дозволе, а предузеће „Мајера“ новчани део у износу од 50.000.000 динара, док се неновчани део овог оснивача састоји у техничким средствима, опреми, радовима, инжењерингу и др. Оспореном одлуком је учешће у оснивачком новчаном и неновчаном капиталу и акцијама у Друштву, одређено на: Општину Ђуприја 30% и предузећа „Мајера“, Горњи Милановац 70% (члан 1). Осталим одредбама Одлуке уређена су: питања која ће се регулисати уговором о оснивању друштва (члан 2); права оснивача да, према учешћу одређеним чланом 1, постављају лица на руководећим функцијама у органима друштва (члан 3); овлашћење скупштине акционара Паркинг сервис да утврђује својим одлукама тарифни систем са ценама, зонама и специфичностима регулације стационираног саобраћаја и да доноси одлуке о бесплатним, повлашћеним и посебним ценама за поједине категорије корисника, као и да контролу и надзор над применом свих донетих одлука органа друштва врши надзорни одбор Паркинг сервис (члан 4); овлашћење скупштине акционара да донесе правилник којим ће ближе регулисати организацију и функционисање стационираног саобраћаја, начин наплате, примену мера за уклањање, одношење непрописно остављених возила и предмета на територији града и подношење пријава у складу са Законом о прекршајима, висину накнада, као и начин употребе возила за одношење, обавеза објављивања овог правилника у „Општинском службеном гласнику“, давање сагласности надлежног органа општине на тај правилник, обавеза надлежних општинских органа да у складу са законом, правилником Паркинг сервиси другим одлукама скупштине акционара пружају неопходну помоћ у обављању делатности Паркинг сервис(члан 5); обавеза органа привредног друштва да најмање једном годишње подносе извештаје о пословању скупштини општине (члан 6); обавеза надлежних општинских органа да код издавања грађевинске дозволе за сваког будућег инвеститора, уколико не може обезбедити и изградити потребан број паркинг места у складу са правилником и Законом о планирању и изградњи, уплати допринос (таксу) у висини од 30% од тржишне цене по квадратном метру простора који се гради по сваком гаражном месту Паркинг сервису за изградњу нових паркинг места (члан 7); ступање на снагу ове одлуке осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику општине“ (члан 8). Одлуком о изменама и допунама ове одлуке („Службени гласник општине Ђуприја“, број 10/06), члан 1. став 3. је измењен тако што је учешће Општине Ђуприја повећано на 7.000 евра, док је за предузеће „Мајера“ одређено да не улаже новчана средства, већ се прецизира да вредност неновчаних улагања овог оснивача износи 50.000.000,00 динара, а такође је брисан део одредбе члана 5. основног текста Одлуке којим је било предвиђено да на правилник који доноси привредно друштво надлежни општински орган даје сагласност.

Уставом Републике Србије је утврђено: да Република Србија уређује и обезбеђује систем локалне самоуправе, правни положај привредних субјеката, систем обављања појединих привредних и других делатности (члан 97. тач. 3) и 6)); да општина, преко својих органа, у складу са законом, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности (члан 190. став 1. тачка 1)); да статути, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом (члан 195. став 2).

Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98) прописано је: да општина, град, односно град Београд, у складу са тим законом, уређује и обезбеђује услове обављања комуналних делатности и њиховог развоја (члан 2), одређене су комуналне делатности у смислу тог закона и дато овлашћење скупштини општине да као комуналне одреди и друге делатности од локалног интереса, те да пропише услове и начин њиховог обављања, међу којима је, поред осталог, и одржавање јавних паркиралишта (члан 4); да за обављање комуналних делатности општина оснива јавна комунална предузећа или њихово обављање поверава другом предузећу, односно предузетнику, у складу са законом и прописом скупштине општине (члан 8. став 1); да се обављање комуналних делатности или појединих послова из оквира тих делатности које се, сагласно овом закону могу поверити предузећу или предузетнику врши на време до пет година, а уколико се њихово обављање поверава предузећу или предузетнику који преузима обавезу улагања средстава у ту делатност, период на који се поверавање врши може трајати онолико колико траје период повраћаја уложених средстава, али не дуже од 25 година (члан 11. ст 1. и 2); да скупштина општине прописује услове и начин поверавања обављања комуналних делатности на основу јавног конкурса, а нарочито – услове и начин спровођења јавног конкурса, питања која се обавезно регулишу уговором, општински орган који у име општине закључује уговор, време на које се закључује уговор, услове и поступак раскида уговора пре истека времена на које је закључен и права и обавезе које из тога проистекну, као и да се тим прописом одређује и начин контроле у обављању комуналних делатности, односно пружању комуналних услуга поверених другим предузећима и предузетницима и одређује орган општине који ће се старати о обезбеђивању уговором преузетих обавеза, те да изузетно скупштина општине може одлучити да се обављање комуналних делатности у смислу члана 8. ст. 3. и 4. овог закона повери другом предузећу или предузетнику прикупљањем понуда или непосредном погодбом и да је у том случају скупштина општине дужна да обезбеди преглед и стручну оцену поднетих понуда од стране специјализоване организације, у зависности од врсте делатности (члан 12); да скупштина општине прописује услове и начин организовања послова у вршењу комуналних делатности и услове за коришћење комуналних производа, односно комуналних услуга, а нарочито: права и обавезе јавног комуналног или другог предузећа, односно предузетника, који обављају комуналну делатност и корисника комуналних производа и услуга, начин наплате цене за комуналне производе, односно за

коришћење комуналних услуга, као и права корисника у случају неиспоруке или некавалитетне испоруке комуналног производа и невршења, односно некавалитетног вршења комуналне услуге (члан 13. став 1. тач. 3) и 4)); да се промена власништва државног капитала у јавним комуналним предузећима може вршити највише до 49/% од укупне вредности државног капитала, у складу са прописима којима се уређује правни положај јавних предузећа и прописима о условима, начину и поступку промене власништва државног капитала (члан 21. став 2); да јавно предузеће, односно друго предузеће или предузетник, уз сагласност општине или органа који одреди скупштина општине, одлучује о цени комуналних услуга које плаћају непосредни корисници (члан 23).

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је: да јединица локалне самоуправе за остваривање својих права и дужности и за задовољавање потреба локалног становништва може основати предузећа, установе и друге организације које врше јавну службу, у складу са законом и статутом и да јединица локалне самоуправе може уговором, на начелима конкуренције и јавности, поверити правном или физичком лицу обављање тих послова (члан 7); да општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, као и организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање, поред осталог, уређивање, одржавање и коришћење јавних паркиралишта (члан 20. тачка 5)); да скупштина општине, у складу са законом, оснива службе, јавна предузећа, установе и организације, утврђене статутом и врши надзор над њиховим радом и да именује и разрешава управни и надзорни одбор, именује и разрешава директоре јавних предузећа чији је оснивач и даје сагласност на њихове статуте у складу са законом (члан 32. тач. 8) и 9)). Иста овлашћења општине била су садржана и у одредбама члана 6, члана 18. тачка 4) и члана 30. тач. 7) и 8) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04 и 135/04) који је био на снази у време доношења оспорене одлуке.

Законом о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса („Службени гласник РС“, бр. 25/2000, 25/02, 107/05, 108/05 и 123/07) прописано је да је јавно предузеће предузеће које обавља делатност од општег интереса, а које оснива држава, односно јединица локалне самоуправе или аутономна покрајина (члан 1. став 1); да су комуналне делатности делатности од општег интереса (члан 2. став 1); да делатност од општег интереса може да обавља и привредно друштво, односно други облик предузећа, део предузећа и предузетник у складу са законом којим се уређује њихов правни положај, када им надлежни орган повери обављање те делатности и да други облици предузећа, део предузећа и предузетник у обављању делатности од општег интереса имају исти положај као и јавно предузеће, уколико одредбама овог закона није друкчије прописано (члан 3. ст. 2. и 3).

Законом о привредним друштвима („Службени гласник РС“, број 125/04) уређено је оснивање привредних друштава и предузетника, управљање друштвима, права и обавезе оснивача, ортака, чланова и акционара,

повезивање и реорганизација, престанак предузетника и ликвидација привредних друштава (члан 1).

По налажењу Уставног суда, из наведених одредаба Устава произлази да се правни положај привредних субјеката и систем обављања појединих привредних и других делатности уређују законом. Такође, из наведених одредаба Устава и закона произлази да је јединица локалне самоуправе овлашћена да, у складу са Уставом и Законом, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, односно делатности које је сагласно закону одредила као комуналну делатност, поред осталих, и одржавање јавних паркиралишта (члан 4. став 2. Закона о комуналним делатностима), односно, уређивање, одржавање и коришћење јавних паркиралишта (члан 20. тачка 5) Закона о локалној самоуправи).

Уставни суд је, имајући у виду садржину односа уређених оспореном одлуком, утврдио да су Одлуком уређена питања која се односе на обављање делатности стационарног саобраћаја – јавних паркиралишта, за чије је уређивање, сагласно Закону о комуналним делатностима (члан 4. став 2) и Закону о локалној самоуправи (члан 20. тачка 5)) надлежна јединица локалне самоуправе. Полазећи од одредаба члана 13. Закона о комуналним делатностима којима је одређено да скупштина општине прописује услове и начин организовања послова у вршењу комуналне делатности, као и од одредбе члана 7. став 1. Закона о локалној самоуправи, према којој јединица локалне самоуправе за остваривање својих права и дужности може да оснива предузећа и друге организације које врше јавну службу, Уставни суд је оценио да је скупштина општине овлашћена да за обављање одређених комуналних делатности оснује предузеће. Међутим, сагласно члану 32. тачка 8) Закона о локалној самоуправи и члану 8. став 1. Закона о комуналним делатностима, скупштина општине може основати само јавно предузеће, а не и друго привредно друштво. Поред тога, Закон о комуналним делатностима у члану 21. став 2. изричито предвиђа да се у већ постојећим јавним комуналним предузећима промена власништва може вршити највише до 49% укупне вредности државног капитала. С обзиром на то да оспореном одлуком није основано јавно предузеће, већ привредно друштво чији су оснивачи Општина Ћуприја, и то са 30% учешћа у оснивачком капиталу и предузеће „Мајера“ са 70%, Уставни суд је утврдио да одредбе чл. 1. до 3. оспорене одлуке нису сагласне закону.

С друге стране, Уставни суд указује да одредбе члана 7. став 2. Закона о локалној самоуправи и члана 12. Закона о комуналним делатностима дају могућност општини да обављање комуналне делатности за коју није основала јавно предузеће повери другом предузећу, односно предузетнику. Међутим, из наведених законских одредаба следи да се у том случају поверавање послова не може вршити другом предузећу које је основала општина, јер она и не може основати било које предузеће осим јавног, него предузећу које већ постоји и послује као привредни субјект на тржишту, а на начин и по поступку прописаним Законом о комуналним делатностима. Из тих разлога, по оцени Уставног суда, оспорене одлука не може имати

ни карактер акта којим се, у складу са чланом 12. Закона о комуналним делатностима, уређује начин поверавања обављања одређене комуналне делатности другом предузећу, односно предузетнику.

Иако утврђивање несагласности са законом одредаба чл. 1. до 3. Одлуке има за последицу да ова одлука у целини не може опстати у правном смислу, Уставни суд додатно указује да ни одредбе чл. 4, 5. и 7. Одлуке нису сагласне са законом. Ово из разлога, што је одредбама чл. 4. и 5. оспореног акта привредном друштву „Паркинг сервис Ђуприја“ А. Д. дато овлашћење да утврђује тарифни систем са ценама, да доноси одлуке о бесплатним, повлашћеним и посебним ценама и да донесе правилник којим ће ближе регулисати организацију и функционисање стационарног саобраћаја, начин наплате и друга питања, а што је све у супротности са одредбама члана 13. Закона о комуналним делатностима и члана 20. тачка 5) Закона о локалној самоуправи, којима је уређивање услова и начина организовања послова у обављању комуналних делатности утврђено као надлежност јединице локалне самоуправе, а не као овлашћење субјекта који непосредно обавља комуналну делатност. Такође, одредбом члана 7. Одлуке предвиђена је обавеза надлежних општинских органа да, код издавања грађевинске дозволе за сваког будућег инвеститора, уколико не може обезбедити и изградити потребан број паркинг места у складу са правилником и Законом о планирању и изградњи, уплати допринос (таксу) у висини од 30% од тржишне цене по квадратном метру простора који се гради по сваком гаражном месту Паркинг сервису за изградњу нових паркинг места, што је, по оцени Суда, несагласно са Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09).

Одредбом члана 31. тачка 8) овог закона предвиђено је да Правила грађења садрже, поред осталог, услове и начин обезбеђивања приступа парцели и простора за паркирање возила, што је обавезни део планског акта. Закон не предвиђа могућност да се инвеститор ослободи ове обавезе, плаћањем „доприноса (таксе)“, а самим тим ни могућност да се инвеститору који није обезбедио услове из члана 31. тачка 8) овог закона уз било какво додатно плаћање изда грађевинска дозвола, из чега произлази да је одредбом члана 7. Одлуке уређено питање које не може бити предмет регулисања општим актом локалне самоуправе.

Имајући у виду да је одредбама оспорене Одлуке јединица локалне самоуправе за обављање комуналне делатности основала предузеће за чије оснивање није била законом овлашћена, да начин поверавања обављања ове комуналне делатности није био сагласан закону, те да ни услови обављања ове делатности нису уређени сагласно закону, Уставни суд је утврдио да оспорени акт није у сагласности ни са принципом обавезне сагласности статута, одлука и свих других општих аката јединице локалне самоуправе са законом, утврђеним чланом 195. став 2. Устава, те да, стога, Одлука није сагласна ни са Уставом. Из наведених разлога Уставни суд се није посебно упуштао у оцену сагласности оспорених одредаба Одлуке са другим одредбама Устава.

Иако Уставни суд налази да одредбе чл. 6. и 8. оспорене одлуке, којима се утврђује обавеза органа привредног друштва да подноси извештаје о пословању скупштини општине најмање једном годишње и ступање на снагу ове одлуке нису неуставне и незаконите, оне су логички и садржински повезане са осталим одредбама оспорене одлуке за које је утврђена неуставност и незаконитост, те је Суд оценио да оспорене одлука из тачке 1. изреке у целини није у сагласности са Уставом и законом.

Оспореном Одлуком о усвајању идејног решења стационираног саобраћаја („Службени гласник општине Ђуприја“, број 3/06) утврђено је: да се усваја идејно решење као полазни основ за решавање организације, конструкције, финансирања и обављања делатности стационарног саобраћаја – јавних паркиралишта у Ђуприји, које је израдило предузеће Мајера као изабрани понуђач на јавном конкурсима и да се обавезују надлежни општински органи и привредно друштво које ће обављати делатност стационираног саобраћаја да поступају по Саобраћајној студији урађеној од стране стручне институције и усвојеној од стране Савета за безбедност саобраћаја СО Ђуприја (чл. 1. и 2), да се као партнер у реализацији усвојеног идејног решења прихвата предузеће „Мајера“ (члан 3); да ће се након усвајања Студије приступити изради нових или измени постојећих аката општине ради стварања услова за обављање делатности стационираног саобраћаја (члан 4) Из наведеног произлази да се оспореном одлуком не уређују питања организације, финансирања и обављања стационираног саобраћаја на општи начин, већ се усваја идејно решење организације и обављања ове делатности и утврђују обавезе органа и радње које ће се предузети у њиховој реализацији. Стога је Уставни суд оценио да оспорене одлука, као ни уговор о оснивању привредног друштва „Паркинг сервис Ђуприја“ А. Д. Ђуприја, број 023-6/2006-01 од 20. јуна 2006. године, по својој правној природи не представљају опште правне акте из члана 167. Устава за чију оцену уставности и законитости је надлежан Уставни суд, те је одбацио предлог за оцену уставности и законитости члана 3. ове одлуке и наведеног уговора због ненадлежности да о томе одлучује.

С обзиром на то да је предлогом покренут поступак за оцењивање уставности и законитости само одредаба чл. 1. и 7. Одлуке о оснивању привредног друштва за обављање делатности стационарног саобраћаја и чл. 4. и 5. Одлуке о њеним изменама и допунама, а да се иницијативом оспорава уставност и законитост наведених одлука у целини, да су оспореном одлуком и њеним изменама и допунама регулисана питања о којима Уставни суд већ има заузет став и да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је одлучио без доношења решења о покретању поступка у односу на одредбе чл. 2. до 6. и члана 8. Одлуке из тачке 1. изреке, сагласно члану 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Полазећи од изложеног, а на основу одредаба члана 36. став 1. тачка 1) и члана 45. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду и одредаба члана 82. став 1.

тачка 1) и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, одредбе Одлуке наведене у тачки 1. изреке престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: ГУл-140/2009 од 29. априла 2010. године (,Службени гласник РС“, број 52/10)

**Одлука о облику и начину плаћања комуналних услуга
(„Општински службени гласник“, бр. 10/02 и 9/06)
– чл. 1. до 6. и члан 7. ст. и 2.**

Општина, као јединица локалне самоуправе, надлежна је да, у складу са законом, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности и да својим прописом уреди услове коришћења комуналних производа и услуга, као и да пропише елементе за образовање, начин и рокове наплате цена комуналних производа и услуга, укључујући и право да одреди плаћање у виду аконтације, на бази просечне потрошње из претходног тромесечја.

О цени комуналних производа и комуналних услуга коју плаћају непосредни корисници, сагласно Закону о комуналним делатностима, одлучује јавно комунално предузеће, односно субјект који обавља комуналну делатност, уз сагласност скупштине јединице локалне самоуправе, односно органа који скупштина одреди.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 7. став 2. Одлуке о облику и начину плаћања комуналних услуга („Општински службени гласник“, бр. 10/02 и 9/06), коју је донела Скупштина општине Чајетина, није у сагласности са законом.

2. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање незаконитости одредаба чл. 1. до 6. и члана 7. став 1. Одлуке из тачке 1.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену законитости Одлуке о облику и начину плаћања комуналних услуга („Општински службени гласник“, бр. 10/02 и 9/06), који је донела Скупштина

општине Чајетина. Подносилац иницијативе сматра да се применом оспорене одлуке од грађана незаконито наплаћује накнада за комуналне услуге, а да се за то не испоручују производи и не врше услуге, као и да су општини дата овлашћења и надлежности која по закону припадају предузећима која обављају комуналне делатности и врше услуге из области промета роба. Наиме, иницијатор сматра да је Скупштина општине Чајетина, супротно Закону о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98), одредбама чл. 2, 3, 4. и 7. оспорене одлуке регулисала питања која уз сагласност општине уређује јавно предузеће које обавља комуналне делатности, а одредбама члана 6. Одлуке питања која по Закону о условима за обављање промета робе, вршење услуга у промету робе и инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/96, 20/97, 46/98, 34/01, 80/02 и 101/05), уређује организација за управљање пијацама. Поред наведеног, иницијатор истиче да је оспорена одредба члана 1. оспорене одлуке у супротности са одредбама чл. 4. и 5. Закона о комуналним делатностима, којима су утврђене и таксативно наведене комуналне делатности и одредбама члана 22. Закона о условима за обављање промета робе, вршење услуга у промету робе и инспекцијском надзору, јер се овом одредбом Одлуке као комунална услуга дефинише наплата накнаде за издавање пијачних тезги и других средстава или давање пијачног простора на коришћење. Подносилац иницијативе сматра да се оспореним одредбама члана 2. Одлуке уводи посебна врста пореза или неке друге фискалне накнаде, јер се ова накнада плаћа независно од количине утрошене воде, величине објекта или било ког другог мерила. Имајући у виду да одредбама члана 3. оспорене одлуке није утврђен поступак и субјекат који утврђује да ли постоје или не постоје техничке могућности за постављање мерног инструмента, иницијатор сматра да је тиме омогућено да комунално предузеће произвољно одлучује о постојању ових услова. Одредбе члана 5. оспорене одлуке, по наводима иницијатора, су у супротности са Законом о комуналним делатностима, јер Законом није дата могућност аконтационе наплате комуналних производа. Иницијатор даље наводи да оспореном одлуком нису утврђени рокови у којима комунално предузеће мора да фактурише производе и услуге, док је рок за плаћање рачуна корисника комуналних производа и услуга предвиђен оспореном одлуком. На крају, иницијатор наводи да је супротно одредбама члана 23. Закона о комуналним делатностима, Извршном савету Скупштине општине Чајетина дато овлашћење да одлучује о ценама и категоријама потрошача, што је, по мишљењу иницијатора у надлежности предузећа.

Иницијатива је 23. октобра 2009. године достављена доносиоцу оспореног акта на одговор, који је 24. марта 2010. године, након ургенције Уставног суда, доставио тражени одговор.

У одговору се истиче да су оспореном одлуком, сагласно одредбама чл. 13. и 23. Закона о комуналним делатностима, одређени само облици и начин плаћања комуналних производа и услуга, а да висину цене комуналног производа и услуге одређује јавно предузеће, али тек након сагласности Општинског већа општине Чајетина, као надлежног органа. Доносилац

оспореног општег акта такође сматра да су неосновани наводи иницијатора којима се оспоравају поједине одредбе Одлуке. У том смислу, поводом навода који се односе на члан 2. Одлуке посебно образлаже да се одржавање канализационе и водоводне мреже врши у току целе календарске године и да је стога одређивање сталне месечне накнаде за ове врсте услуга у зависности од промера водомера, било неопходно увести због специфичности обезбеђивања ове врсте комуналне делатности на територији општине Чајетина, посебно Златибора као насељеног места у коме, с једне стране не постоји константан број сталних потрошача ових комуналних услуга, а с друге стране постоји неопходност одржавања водоводне и канализационе мреже током читаве календарске године, а посебно у току зимског периода. На овај начин је само исказан један елемент цене воде, а што је сагласно Закону о комуналним делатностима, чиме се трошкови одржавања, као елемент цене, распоређују на све кориснике услуга, без обзира на то да ли су стални или повремени. Поред тога, у одговору се истиче да је према наведеном закону и управљање пијацама једна од комуналних делатности, чије је обављање поверено локалном јавном комуналном предузећу, па је стога постојао законски основ да се и ова делатност уреди оспореном одлуком. У односу на навод да Одлука уређује „производњу и испоруку воде“, што је супротно Закону који говори о „пречишћавању и дистрибуцији воде“, истиче се да је неспорно да се ради о истој врсти комуналне делатности. Доносилац оспореног акта на крају истиче да не стоје наводи иницијатора да је оспореном одлуком погрешно дато овлашћење Извршном савету да одлучује о ценама и категоријама потрошача уместо комуналном јавном предузећу, јер је одредбом члана 23. Закона о комуналним делатностима прописано да сагласност на цене комуналних услуга и производа даје скупштина, односно орган који она одреди, а никако јавно предузеће.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Оспорену Одлуку о облику и начину плаћања комуналних услуга је донела Скупштина општине Чајетина 26. јуна 2002. године, с позивом на одредбе члана 13. став 1. тачка 4) и чл. 23. и 24. Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98) и члана 20. став 1. тачка 5. Статута општине Чајетина („Општински службени гласник“, број 9/2000). Одлука је објављена у „Општинском службеном гласнику“, број 10/02, а измењена је 26. јуна 2006. године („Општински службени гласник“, број 1/06), тако што је у члану 5. став 2. прописано да је рок за плаћање извршене комуналне услуге уместо до 10. у месецу – до 20. у месецу.

Оспореном одредбом члана 1. Одлуке утврђено је да су комуналне услуге које се третирају као индивидуална комунална потрошња: производња и испорука воде и одвођење отпадних вода, услуге изношења и депоновања смећа и услуге коришћења пијаце. Оспореним чланом 2. Одлуке предвиђена су два облика плаћања цене комуналних услуга производње и испоруке воде и одвођења отпадних вода, и то: 1) по м³ испоручене воде и 2) у сталном месечном износу по инсталираном водомеру или прикључку преко заједничког водомера, односно домаћинству, зависно од промера водомера

(став 1), при чему је предвиђено да се други облик плаћања цене односи на покриће трошкова одржавања мерних инструмената и примарне канализационе мреже и одвођења отпадних вода (став 2), док је за кориснике који нису прикључени на канализациону мрежу, јер за то нема техничких могућности, прописано да цену у сталном месечном износу плаћају умањену за 20% (став 3). Оспореним одредбама члана 3. оспорене одлуке уређен је начин плаћања наведених комуналних услуга за власнике пословног простора чији се пословни простор налази у склопу стамбеног објекта, а немају посебан инструмент за пословни простор, као и предвиђање изузетка у погледу прописаног начина плаћања, ако власник таквог пословног простора нема техничких могућности за постављање посебног мерног инструмента. Оспореним чланом 4. Одлуке одређена су два облика плаћања цене комуналне услуге изношења и депоновања смећа и уређене су категорије корисника комуналне услуге које плаћају цену по сваком од предвиђених облика, при чему у прву категорију спадају предузећа, установе, власници пословног простора, Центар за социјални рад, школе, културно-спортски центар, Дом здравља, библиотека, домаћинства и власници зграде за одмор и опоравак, а у другу категорију – власници угоститељских, трговинских, занатских и сличних објеката, тезги, фрижидера, приколица, шатри, коњских запрега и јахаћих коња. Према оспореним одредбама члана 5. Одлуке, месечна наплата комуналних услуга може се вршити у виду аконтације, а на бази просечне потрошње из претходног тромесечја, с тим да се стварна испорука обавезно утврђује у три случаја: при промени цена комуналних услуга, најмање тромесечно за домаћинства и једном годишње за власнике зграда за одмор и опоравак, а предузећима, установама и власницима пословног простора – једном месечно. Ставом 2. овог члана Одлуке одређено је да је корисник комуналне услуге дужан да рачун плати до 20. у месецу за претходни месец, а власници зграде за одмор и опоравак у року од 10 дана по добијању рачуна. Одредбама оспореног члана 6. Одлуке предвиђено је да ће се пијачне услуге наплаћивати по основу дневног, месечног и годишњег закупа тезги, пијачног простора, пијачних мантила, кецеља, надлактица, вага и кантара, а за пољопривредне производе у проценту од вредности робе (став 1), док ће се пијачне услуге на сточној пијаци наплаћивати за коришћење пијачног простора, за теретна моторна возила – по моторном возилу и за стоку – по грлу стоке (став 2). Ставом 1. оспореног члана 7. Одлуке утврђене су три категорије потрошача, при чему у прву категорију спадају предузећа, установе и пословни објекти, у другу – школе, вртићи, Центар за социјални рад, културно-спортски центар, Дом здравља и Библиотека, а у трећу – домаћинства, власници зграда за одмор и опоравак и остали. Одредбом става 2. оспореног члана 7. Одлуке предвиђено је да однос цена и промену категорија утврђује Извршни савет СО Чајетина. Одредбама чл. 8. и 9. Одлуке предвиђен је престанак важења раније Одлуке и ступање на снагу ове одлуке.

Уставни суд налази да су за оцену законитости оспорене одлуке, са становишта навода подносиоца иницијативе, од значаја одредбе Закона

о локалној самоуправи, Закона о комуналним делатностима и Закона о условима за обављање промета робе, вршење услуга у промету робе и инспекцијском надзору.

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, 129/07) прописано је: да општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности (између осталог и пречишћавање и дистрибуцију воде, пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода, одржавање чистоће у градовима и насељима, одржавање депонија и уређивање, одржавање и коришћење пијаца), као и организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање (члан 20. тачка 5)); да су органи општине скупштина општине, председник општине, општинско веће и општинска управа (члан 27).

Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98) прописано је: да општина, град, односно град Београд, у складу са законом, уређује и обезбеђује услове обављања комуналних делатности и њиховог развоја (члан 2); да комуналну делатност обавља јавно комунално, односно друго предузеће и предузетник, зависно од природе комуналне делатности и конкретних услова и потреба у општини, у складу са законом и прописима донетим на основу закона (члан 3. став 3); да су комуналне делатности, у смислу овог закона, делатности производње и испоруке комуналних производа и комуналних услуга, које су незаменљив услов живота и рада грађана и других субјеката на одређеном подручју, и то, поред осталог, пречишћавање и дистрибуција воде, пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода, одржавање чистоће у градовима и насељеним местима и одржавање депонија (члан 4. став 1. тач. 1), 2), 5) и 8)), а да скупштина општине може, као комуналне делатности одредити и друге делатности од локалног интереса и прописати услове и начин њиховог обављања у које, поред осталог, спада и одржавање пијаца (члан 4. став 2); да скупштина општине прописује услове и начин организовања послова у вршењу комуналних делатности и услове за коришћење комуналних производа, односно комуналних услуга, а нарочито права и обавеза јавног комуналног или другог предузећа, односно предузетника, који обављају комуналну делатност и корисника комуналних производа и услуга, као и начин наплате цене за комуналне производе, односно за коришћење комуналних услуга (члан 13. став 1. тач. 3) и 4)); да јавно комунално предузеће одлучује, уз сагласност скупштине општине, односно органа општине који скупштина одреди о цени комуналних производа и комуналних услуга коју плаћају непосредни корисници (члан 23. став 1); да елементе за образовање цена комуналних услуга чине врста, обим и квалитет комуналних услуга који се утврђују стандардима и нормативима које пропише општина, затим вредност средстава ангажованих у пружању услуга, обим и квалитет уложеног рада у обављању комуналних услуга и висина материјалних трошкова у обављању комуналних услуга, према стандардима и нормативима утрошка енергије, материјалних и других трошкова или планским калкулацијама, као и други елементи у зависности од услова на тржишту и специфичности појединих комуналних услуга (члан 24).

Законом о условима за обављање промета робе, вршење услуга у промету робе и инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/96, 20/97, 46/98, 34/01, 80/02 и 101/05) прописано је да се на пијаци врши промет пољопривредних производа на мало и велико као и услуге у промету робе, на начин прописан овим законом, као и да општина, односно град, одређује место оснивања пијаца и даје сагласност на пијачни ред о обављању промета и услуга на пијаци, који доноси организација за управљање пијацом (члан 22).

Оцењујући сагласност оспорене одлуке са одредбама наведених закона Уставни суд је, као прво, утврдио да је општина као јединица локалне самоуправе надлежна да, у складу са законом, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, а да је скупштина општине овлашћена да својим прописом уреди услове за коришћење комуналних производа, односно комуналних услуга, што, сагласно одредби члана 13. став 1. тачка 4) Закона о комуналним делатностима, обухвата и начин наплате цене за комуналне производе, односно за коришћење комуналних услуга. Уставни суд је, такође, утврдио да према одредби члана 20. тачка 5) Закона о локалној самоуправи, односно према одредбама члана 4. став 1. тач. 1), 2), 5) и 8) и става 2. Закона о комуналним делатностима, све делатности обухваћене оспореном одлуком представљају комуналне делатности. Уставни суд посебно указује да термилошка неусклађеност назива комуналне делатности која се у Одлуци означава као „производња и испорука воде“ са законским називом ове делатности – „пречишћавање и дистрибуција воде“ не чини оспорену одлуку несагласном са законом, јер је неспорно да је реч о истој делатности, то јест о пречишћавању и дистрибуцији воде, пошто, по природи ствари, воду није могуће „производити“, већ само „пречишћавати“ да би била коришћена као комунални производ, док дистрибуција и испорука језички представљају синониме. Оцена Уставног суда у погледу карактера делатности обухваћених оспореном одлуком односи се и на одржавање и коришћење пијаца. Ово из разлога што је ова делатност одредбом члана 20. тачка 5) Закона о локалној самоуправи изричито наведена као једна од комуналних делатности, док је одредбом члана 4. став 2. Закона о комуналним делатностима прописано да скупштина општине може као комуналне делатности одредити и друге делатности од локалног значаја, међу којима се, примера ради, наводи и одржавање пијаца. Уставни суд истиче да „одржавање пијаца“ и „одржавање и коришћење пијаца“ заправо представља једну исту комуналну делатност, имајући у виду да се наведена делатност са становишта пружаоца услуге испољава као одржавање пијаца, а са становишта корисника исте услуге као њихово коришћење.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да није основан навод подносиоца иницијативе да су оспореном одлуком уређена питања која су у надлежности предузећа које обавља комуналну делатност, јер, сагласно одредби члана 23. став 1. Закона о комуналним делатностима јавно предузеће одлучује само о цени комуналних услуга, и то уз сагласност скупштине општине, односно органа општине који скупштина одреди, док услове за

коришћење комуналних производа и услуга прописује скупштина општине. Уставни суд је оценио да из законске обавезе општине да обезбеди обављање и развој комуналних делатности произлази и овлашћење скупштине општине да пропише, поред осталог, и елементе за образовање цена комуналних услуга и начин њихове наплате, јер су комуналне делатности, према одредби члана 4. став 1. Закона о комуналним делатностима, делатности производње и испоруке комуналних производа и услуга које су незаменљив услов живота и рада грађана и других субјеката на одређеном подручју.

У погледу навода иницијатора да је одредбама члана 2. Одлуке уставновљена „посебна врста пореза или неке фиксне дажбине коју морају да плаћају потрошачи воде за пиће независно од количине утрошене воде, величине објекта или било којих других мерила или елемената“, Уставни суд је оценио да плаћање цене за коришћење комуналних услуга производње и испоруке воде и одвођење отпадних вода, поред утрошка воде по м³, и у виду сталног месечног износа по инсталираном водомеру, није несагласно закону. Ово стога што је одредбом става 2. истог члана Одлуке изричито прописано да се цена наплаћена у овом облику односи на покриће трошкова одржавања мерних инструмената и примарне канализационе мреже и одвођење отпадних вода, а одредбом члана 24. тачка 4) Закона о комуналним делатностима је прописано да један од елемената за образовање цена комуналних услуга чини и висина материјалних трошкова у обављању комуналних делатности. Управо полазећи од Законом прописаних елемената за образовање цене, став 3. члана 2. Одлуке предвиђа умањење цене на основу овог елемента за кориснике услуга који нису прикључени на канализациону мрежу, јер за то нема техничких могућности, пошто цена услуге коју они користе треба и може да обухвати само елементе који се односе на трошкове одржавања мерних инструмената, као део цене за коришћење воде као комуналног производа, а не и на трошкове одржавања канализационе мреже, јер ову услугу нису у могућности да користе.

Уставни суд је оценио да наводи којима се оспоравају одредбе члана 3. Одлуке – да нису утврђени поступак и субјект који утврђује да ли има или нема техничких могућности за посебан мерни инструмент, не могу бити од значаја за оцену законитости оспорене одлуке, јер наведена питања нису предмет њеног уређивања, пошто не спадају у начин наплате цене за комуналне производе и услуге, већ су техничке природе, те једино давалац услуге може ценити постојање или непостојање техничких могућности.

Поводом оспоравања могућности аконтативне наплате комуналних производа и услуга које се користе, а како је то прописано одредбама члана 5. Одлуке, Уставни суд указује да одредбе Закона о комуналним делатностима не прописују обавезан начин наплате, већ, као што је речено, овлашћују скупштину општине да ово питање уреди својим актом. Из наведеног, по оцени Уставног суда, произлази да је скупштина општине овлашћена да аутономно одреди на који начин и у којим роковима ће се вршити наплата цене за испоручене комуналне производе и услуге, што не искључује и право да одреди и плаћање у виду аконтације на бази просечне потрошње из

претходног тромесечја, како је то учињено оспореном одлуком. С друге стране, Уставни суд указује да не стоје наводи подносиоца иницијативе да Одлуком нису утврђени рокови у којима комунално предузеће мора да фактурише производе или услуге које пружа. Напротив, одредба члана 5. став 1. оспорене одлуке у ал. 1. до 3. изричито прописује када се обавезно утврђује стварна испорука воде, што значи и стварна цена за искоришћену воду.

С обзиром на изнето, Уставни суд је утврдио да се не могу прихватити као основани наводи подносиоца иницијативе о неслагласности са законом одредаба чл. 1. до 6. оспорене одлуке. Суд додатно указује да за оцену законитости оспорене одлуке, а посебно одредаба члана 6. Одлуке нису од значаја одредбе члана 22. Закона о условима за обављање промета робе, вршење услуга у промету робе и инспекцијском надзору, јер наведене одредбе овог закона прописују само који промет се врши на пијаци и дају овлашћење јединици локалне самоуправе да одреди место оснивања пијаче и да сагласност на пијачни ред.

Имајући у виду наведено, Уставни суд у означеном делу није прихватио иницијативу, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Међутим, у погледу оспорене одредбе члана 7. став 2. Одлуке којом је предвиђено да однос цена и промену категорија утврђује Извршни савет СО Чајетина, Уставни суд је утврдио да наведена одредба није у складу са законом. Наиме, одредбом члана 23. став 1. Закона о комуналним делатностима прописано је да јавно комунално предузеће одлучује, уз сагласност скупштине општине, односно органа општине који скупштина одреди, о цени комуналних производа и комуналних услуга коју плаћају непосредни корисници. Уставни суд указује да из наведене законске одредбе произлази да цену комуналних производа и услуга одређује њихов давалац, да скупштина општине може пренети само овлашћење за давање сагласности на цене и да се ово овлашћење може пренети само на неки од законом установљених органа општине. У конкретном случају, скупштина општине Чајетина није пренела овлашћење за давање сагласности на цене јавног комуналног предузећа, већ је одредила да однос цене и категорије (корисника) утврђује Извршни одбор. С једне стране, однос цена утврђује сам давалац услуге кроз утврђивање цена, па стога скупштина општине или орган који она одреди може само да да сагласност на цене које су за поједине категорије корисника утврђене у одређеном односу, а не да утврђује тај однос. С друге стране, промена категорија у које су ставом 1. члана 7. оспорене одлуке разврстани корисници услуга представља измену саме Одлуке, за коју је надлежна само скупштина општине. Стога је Уставни суд оценио да наведена одредба оспореног акта није у сагласности са Законом о комуналним делатностима. Поред тога, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба Одлуке није сагласна ни са чланом 27. Закона о локалној самоуправи којим се не предвиђа постојање извршног савета скупштине општине као органа општине.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да одредба члана 7. став 2. оспорене одлуке о облику и начину плаћања комуналних услуга није у сагласности са законом, одлучивши о спорном уставноправном питању без доношења

решења о покретању поступка, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, јер је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање.

На основу изложеног и одредаба члана 45. тачка 4), члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је одлучио као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава Републике Србије, одредба члана 7. став 2. Одлуке наведене у тачки 1. изреке, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: ГУл-124/2009 од 29. априла 2010. године („Службени гласник РС“, број 52/10)

**Посебан колективни уговор за јавна предузећа
у комуналној и стамбеној делатности у Београду
(„Службени лист града Београда“, број 16/09)
– члан 62. став 2.**

Оспорена одредба којом је утврђено да запосленом који је у комуналној делатности провео више од 20 година, без његове сагласности, не може престати радни однос услед технолошких унапређења или економских тешкоћа, сагласна је законским овлашћењима учесника у закључивању колективног уговора да општим актом и уговором о раду могу утврдити већа права и повољније услове рада од права и услова утврђених законом, као и друга права која нису утврђена законом, осим ако законом није друкчије одређено.

Утврђивањем посебне радноправне заштите запослених са дужим радним стажом од могућности да буду проглашени технолошким вишком, не врши се посредна дискриминација запослених у погледу услова рада и права из радног односа, јер законске одредбе не обавезују да се већа права утврђена колективним уговором морају односити на свако запослено лице.

Како оспорена одредба није несагласна са законом и Општим колективним уговором, није несагласна ни са принципима хијерархије домаћих општих правних аката утврђеним Уставом.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредбе члана 62. став 2. Посебног колективног уговора за јавна предузећа у комуналној и стамбеној делатности у Београду („Службени лист града Београда“, број 16/09).

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредбе члана 62. став 2. Посебног колективног уговора за јавна предузећа у комуналној и стамбеној делатности у Београду („Службени лист града Београда“, број 16/09), у којој се наводи да је оспорена одредба Посебног колективног уговора, којом је предвиђено да запосленом, који је у комуналној делатности провео више од 20 година, не може престати радни однос без његове сагласности, услед технолошког унапређења или економских тешкоћа, несагласна са одредбом члана 60. Устава Републике Србије, из разлога што једној категорији запослених даје већа права и правну заштиту у односу на остале запослене код истог послодавца. Осим тога, по мишљењу подносиоца иницијативе, оспорена одредба Колективног уговора несагласна је и са одредбама члана 8. став 1. и члана 20. став 1. тачка 2) Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05), јер садржи одредбу којом се једном броју запослених дају већа права и утврђују повољнији услови рада, чиме се посредно врши дискриминација права из радног односа запослених.

У одговору Градског јавног правобранилаштва града Београда, који је достављен на захтев Уставног суда, наведено је, поред осталог, да су неосновани наводи изнети у иницијативи из разлога што спорна одредба не ограничава право на рад, нити било које друго право из радног односа, већ представља чињеницу која се изузетно може узети у обзир код престанка потребе за радом запослених у случају технолошког вишка. Такође се у одговору наводи да је спорна одредба резултат вредновања лојалности и оданости послодавцу и пословима које запослени обавља, а који су врло специфични. Из наведених разлога, давалац одговора сматра да спорна одредба не може представљати дискриминацију ни по једном основу, јер узима у обзир укупан допринос запосленог у раду и резултатима послодавца, а који је дужи од 20 година. Имајући у виду да је посебан колективни уговор донет на основу Закона о раду, у одговору се истиче да је оспорена одредба сагласна са одредбама чл. 153. и 160. наведеног закона којима је прописана обавеза послодавца да донесе програм решавања вишка запослених, као и право запосленог коме је послодавац отказао уговор о раду због престанка потребе за његовим радом, на пензијско и инвалидско осигурање и здравствену заштиту у складу са прописима о запошљавању.

Синдикат комуналаца Београда у свом одговору на наводе из иницијативе истиче, поред осталог, да оспорену одредбу Посебног колективног уговора треба сагледати у контексту Споразума о мерилима, критеријумима и поступку за смањење броја запослених у јавним предузећима комуналне делатности чији је оснивач град Београд услед технолошких, економских и организационих промена, према коме ни један радник из јавног предузећа не може бити проглашен технолошким вишком без његове претходне писане сагласности, тако да се не може прихватити да постоји дискриминација код утврђивања технолошког вишка радника у јавним предузећима. Посебно се

у одговору наводи да су стручне послове у припреми оспореног акта обавиле стручне службе Градске управе града Београда, које су достављале мишљење Правобранилаштву града Београда да је Колективни уговор у складу са позитивним законским прописима и да нема сметњи за његово закључивање.

На основу спроведеног претходног поступка, Уставни суд је утврдио следеће:

Оспорени Посебан колективни уговор за јавна предузећа у комуналној делатности и стамбеној делатности у Београду закључили су, 13. априла 2009. године, градоначелник града Београда у име града Београда, као оснивач, Синдикат комуналаца Београда, Београдска унија синдиката и Грански синдикат јавних саобраћајних и комуналних делатности „Независност“, на основу члана 246. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05). Овим посебним колективним уговором, у складу са Законом, уређују се права, обавезе и одговорности запослених, јавних предузећа у комуналној и стамбеној делатности, заштита запослених на раду, зараде и остале накнаде запослених, права синдиката и послодаваца и међусобни односи оснивача и послодаваца (члан 1. став 1).

Према оспореној одредби члана 62. став 2. Колективног уговора, запосленом, који је у комуналној делатности провео више од 20 година, без његове сагласности, не може престати радни однос услед технолошких унапређења или економских тешкоћа.

Уставом Републике Србије утврђено је: да се јемчи право на рад у складу са законом, да свако има право на слободан избор рада, да су свима, под једнаким условима доступна сва радна места, као и да свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа, а да се нико тих права не може одрећи (члан 60. ст. 1. до 4); да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, као и друге економске и социјалне односе од општег интереса (члан 97. тачка 8)); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. став 3); као и 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 раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05) прописано је: да се права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада, уређују овим законом и посебним законом, у складу са ратификованим међународним конвенцијама, као и колективним уговором и уговором о раду, а правилником о раду, односно уговором о раду – само када је то овим законом одређено (члан 1); да општи и посебан колективни уговор морају бити у сагласности са законом (члан 4); да колективни уговор и правилник о раду и уговор о раду не могу да садрже одредбе којима се

запосленом дају мања права или утврђују неповољнији услови рада од права и услова који су утврђени законом, те да се општим актом и уговором о раду могу утврдити већа права и повољнији услови рада од права и услова утврђених законом, као и друга права која нису утврђена законом, осим ако законом није друкчије одређено (члан 8); да се посебним колективним уговором не могу утврдити мања права и неповољнији услови рада запосленом од права и услова утврђених општим колективним уговором који обавезује послодавце који су чланови удружења послодаваца које закључује тај посебан колективни уговор (члан 10. став 1); да је забрањена непосредна и посредна дискриминација лица која траже запослење, као и запослених, с обзиром на пол, рођење, језик, расу, боју коже, старост, трудноћу, здравствено стање, односно инвалидност, националну припадност, вероисповест, брачно стање, породичне обавезе, сексуално опредељење, политичко или друго уверење, социјално порекло, имовно стање, чланство у политичким организацијама, синдикатима или неко друго лично својство (члан 18); да је дискриминација из члана 18. овог закона забрањена, између осталог, у односу на услове рада и сва права из радног односа (чл. 20. став 1. тачка 2)); да је послодавац дужан да донесе програм решавања вишка запослених ако утврди да ће због технолошких, економских или организационих промена у оквиру периода од 30 дана доћи до престанка потребе за радом запослених на неодређено време, и то за најмање: 1) 10% запослених код послодавца који има у радном основу више од 20, а мање од 100 запослених на неодређено време, 2) 10% запослених код послодавца који има у радном односу најмање 100, а највише 300 запослених на неодређено време и 3) 30% запослених код послодавца који има у радном односу преко 300 запослених на неодређено време (члан 153. став 1), а да је програм дужан да донесе и послодавац који утврди да ће доћи до престанка потребе за радом најмање 20 запослених у оквиру периода од 90 дана, из разлога наведених у ставу 1. овог члана, без обзира на укупан број запослених код послодавца (члан 153. став 2); да критеријум за утврђивање вишка не може да буде одсуствовање запосленог са рада због привремене спречености за рад, трудноће, породилског одсуства, неге детета и посебне неге детета (члан 157).

Према одредби члана 42. Општег колективног уговора („Службени гласник РС“, бр. 50/08, 104/08 и 8/09) послодавац не може донети одлуку о престанку радног односа по основу вишка инвалиду рада који је инвалидност стекао радом код тог послодавца, без његове сагласности, као ни запосленом са одређеним годинама стажа осигурања утврђеног посебним, односно колективним уговором код послодавца.

Полазећи од изложеног, а посебно одредбе члана 42. Општег колективног уговора којом је, поред изричите законске заштите одређених категорија запослених из члана 157. Закона о раду, утврђено да се посебним колективним уговором може предвидети и својеврсна заштита запослених са одређеним годинама радног стажа у случају када због вишка запослених неким од њих престаје радни однос, Уставни суд је оценио да је оспорена одредба Посебног колективног уговора сагласна законским овлашћењима

учесника у закључивању колективног уговора садржаним у одредбама чл. 8. и 10. Закона о раду. Ово из разлога што је наведеним одредбама Закона прописано да се општим актом и уговором о раду могу утврдити већа права и повољнији услови рада од права и услова утврђених законом, као и друга права која нису утврђена законом, осим ако законом није друкчије одређено. Осим тога, посебним колективним уговором није могуће утврдити мања права и неповољније услове рада од права и услова утврђених општим колективним уговором који обавезује послодавце који су чланови удружења послодаваца које закључује тај посебан колективни уговор, а ово право је предвиђено одредбом члана 92. Општег колективног уговора. Такође се, по оцени Уставног суда, оспореном одредбом не врши посредна дискриминација запослених у погледу услова рада и права из радног односа, већ се оспореном одредбом установљава радноправна заштита запослених са дужим радним стажом од могућности да буду проглашени технолошким вишком. Ово стога што иако одредба члана 18. Закона о раду забрањује сваки вид дискриминације запосленог, одредбе чл. 8. и 10. истог закона, као што је речено, дају могућност да се општим актом, дакле и колективним уговором, запосленима утврде и већа права од оних која су утврђена Законом. Наведене законске одредбе не обавезују да се већа права утврђена колективним уговором морају односити на свако запослено лице, те стога Уставни суд оцењује да ни оспорена одредба Посебног колективног уговора, која додатну заштиту обезбеђује одређеној категорији запослених са великим радним искуством и оспособљеношћу за обављање специфичних послова у јавним предузећима у комуналној и стамбеној делатности, као и исказаној оданости послодавцу и пословима које запослени обавља, а која има правни основ у одредби члана 42. Општег колективног уговора, није несагласна закону. Ово посебно имајући у виду да се оспорена одредба под истим условима односи на свако лице које се нађе у правној ситуацији предвиђеној том одредбом, без обзира на било које лично својство тог лица.

Имајући у виду да је у иницијативи тражена и оцена уставности оспорене одредбе Посебног колективног уговора, Уставни суд је оценио да се њоме не повређују одредбе члана 60, члана 194. став 3. и члана 195. став 1. Устава. Наиме, како су наводи којима се оспорава сагласност одредбе члана 62. став 2. Колективног уговора са Уставом зајемченим правом на рад истоветни разлозима оспоравања законитости ове одредбе, и став Уставног суда о томе да се изнети наводи не могу прихватити као основани заснивају се на претходно изнетој оцени да се оспорена одредба не може сматрати видом посредне дискриминације запослених. С обзиром на оцену Уставног суда да оспорена одредба није несагласна цитираним одредбама Закона о раду и Општег колективног уговора, то следи да није несагласна ни принципима хијерархије домаћих општих правних аката утврђеним Уставом Републике Србије.

На основу изложеног, Уставни суд је оценио да нема основа за покретање поступка поводом поднете иницијативе, те стога иницијативу није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, на основу одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУо-343/2009 од 29. априла 2010. године

Одлука о условима за држање домаћих животиња на територији града Ниша („Службени лист града Ниша“, број 39/02 – пречишћен текст) – чл. 26. и 27.

Оспорена Одлука, коју је донела Скупштина града, није изричито стављена ван снаге али је престала да важи ступањем на снагу касније донетих, односно последње донете од пет одлука градских општина, којима је Град својим статутом утврдио надлежност за уређивање и вршење послова у вези са држањем и заштитом домаћих и егзотичних животиња.

Како је престао да важи закон који је био правни основ за доношење оспорене одлуке, а закон у односу на коју се оспорава законитост Одлуке не уређује спорно правно питање, те како су у току поступка пред Уставним судом престали да важе Устав од 1990. године и оспорене одлука, Уставни суд је обуставио поступак за оцену уставности оспорене одлуке, због престанка процесних претпоставки.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Обуставља се поступак за оцену уставности одредаба чл. 26. и 27. Одлуке о условима за држање домаћих животиња на територији града Ниша („Службени лист града Ниша“, број 39/02 – пречишћен текст).

Образложење

Предлогом поднетим 5. маја 2006. године покренут је пред Уставним судом поступак за оцену уставности одредаба чл. 26. и 27. Одлуке наведене у изреци. Предлагач истиче да су оспорене одредбе Одлуке, којима је прописано да инспекцијски надзор над вршењем ове одлуке врше градски инспектори за заштиту животне средине, у време доношења оспореног акта биле сагласне тада важећем Закону о заштити животне средине, али да је у међувремену донет нови Закон о заштити животне средине („Службени гласник РС“, број 135/04), којим није предвиђено да градски инспектори за заштиту животне средине врше послове надзора над заштитом животне средине. Како оспорене одлука није усаглашена са Законом о заштити

животне средине из 2004. године, а полазећи од принципа хијерархије општинских правних аката, предлагач сматра да су оспорене одредбе Одлуке несагласне са Уставом Републике Србије.

У одговору доносиоца акта се наводи да је оспорене одлука донета сагласно одредби члана 40. став 3. Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 66/91, 83/92, 53/93, 67/93, 48/94 и 53/95), који је представљао правни основ за њено доношење. Истиче се да, иако је у међувремену дошло до промене законских прописа који уређују овлашћење јединице локалне самоуправе да својим општим актима одређују ближе услове за држање и заштиту домаћих животиња, у Закону о локалној самоуправи и даље постоји основ за уређивање ових питања.

У току поступка пред Уставним судом, Скупштина града Ниша је дописом од 17. новембра 2009. године обавестила Уставни суд да је оспорене одлука престала да важи доношењем одлука свих пет градских општина којима је град Ниш, на основу Статута града Ниша („Службени лист града Ниша“, бр. 26/02 и 92/02), пренео овлашћење града да уређује и организује вршење послова у вези са држањем и заштитом домаћих и егзотичних животиња на територији града Ниша.

Имајући у виду време покретања поступка, Уставни суд је у овом уставносудском предмету поступао сагласно члану 112. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), којим је прописано да ће се поступци пред Уставним судом започети пре дана ступања на снагу овог закона, окончати по одредбама овог закона.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је проглашењем Устава Републике Србије 8. новембра 2006. године, престао да важи Устав Републике Србије од 1990. године, у време чијег важења је покренут поступак и у односу на који је тражена оцена уставности оспорене одлуке.

Суд је, такође, утврдио да је одредбом члана 40. став 3. Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 66/91, 83/92, 53/93, 67/93, 48/94 и 53/95), који је важио у време доношења оспорене одлуке, било прописано да општина, односно град одређује ближе услове за држање и заштиту домаћих животиња и обезбеђује услове за њихово сахрањивање, ако законом није друкчије одређено, као и да је 29. децембра 2004. године наведени Закон о заштити животне средине престао да важи, ступањем на снагу новог Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, број 135/04).

Закон о заштити животне средине из 2004. године са којим, према наводима предлагача, оспорене одлука није усаглашена, не уређује вршење инспекцијског надзора над спровођењем прописа којима се уређује заштита домаћих животиња, већ је то питање регулисано Законом о добробити животиња („Службени гласник РС“, број 41/09). Наиме, Законом о добробити животиња се уређује добробит животиња, права, обавезе и одговорности правних и физичких лица, односно предузетника за добробит животиња, поступање са животињама и заштита животиња од злостављања, заштита добробити животиња при лишавању живота, држању, узгоју, промету,

превозу, клању и спровођењу огледа на животињама, као и друга питања од значаја за заштиту добробити животиња, а такође је прописано да инспекцијски надзор над спровођењем овог закона и прописа донетих на основу њега врши надлежно Министарство преко ветеринарских инспектора.

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) је прописано: да општина, у складу са Уставом и законом, уређује и организује вршење послова у вези са држањем и заштитом домаћих и егзотичних животиња (члан 20. тачка 26)); да град врши надлежности општине, као и друге надлежности и послове државне управе, који су му законом поверени (члан 24. став 1); да се статутом града може предвидети да се на територији града образују две или више градских општина, као и да се статутом града уређују послови из надлежности града које врше градске општине (члан 25).

Статутом града Ниша („Службени лист града Ниша“, број 88/08) је прописано: да се на територији града Ниша оснивају градске општине, те да се Статутом Града уређују послови из надлежности Града које врше градске општине (члан 11); да су у граду Нишу градске општине Пантелеј, Црвени крст, Палилула, Медијана и Нишка Бања (члан 84. став 1); да градске општине уређују и организују вршење послова у вези са држањем и заштитом домаћих и егзотичних животиња (члан 85. став 1. тачка 15)).

Уставни суд је утврдио да су свих пет градских општина образованих на подручју града Ниша донеле одлуке којима су уредиле држање домаћих животиња, и то: Одлуку о условима за држање домаћих животиња на подручју градске општине Пантелеј („Службени лист града Ниша“, број 101/06), Одлуку о условима за држање домаћих животиња на подручју градске општине Црвени крст („Службени лист града Ниша“, број 11/07), Одлуку о условима за држање домаћих животиња на подручју градске општине Нишка Бања („Службени лист града Ниша“, број 20/07), Одлуку о условима за држање домаћих животиња на подручју градске општине Палилула („Службени лист града Ниша“, број 20/07) и Одлуку о држању и заштити домаћих и егзотичних животиња на подручју градске општине Медијана („Службени лист града Ниша“, број 108/08). Овим одлукама, као ни актом градске Скупштине, оспорене одлука није стављена ван снаге.

С обзиром на то да су наведеним одлукама уређени услови за држање домаћих животиња на територији свих градских општина, а да није донет акт којим би се оспорене одлука ставила ван снаге, то се поставило питање временског важења оспорене одлуке, тј. да ли је оспорене одлука још на снази.

Устав одредбом члана 196. утврђује начин ступања на снагу закона и других општих аката, али не и начин њиховог престанка. Према правилима правне технике, постоји више начина престанка важења општих правних аката. Најчешћи начин престанка важења прописа или другог општег акта је његово изричито стављање ван снаге од стране надлежног органа. Међутим, у правној пракси присутан је и прећутан начин престанка важења прописа, сагласно правном правилу по коме касније донети пропис ставља ван снаге ранији пропис, при чему овај облик стављања ван снаге ранијег

прописа подразумева да касније донети пропис уређује иста правна питања, како по врсти, тако и према степену конкретности њиховог уређивања. Дакле, иако оспорене одлука није изричито стављена ван снаге, а имајући у виду да наведене одлуке градских општина града Ниша, на истом степену конкретности уређују питања која је уређивала и оспорене одлука, то је Уставни суд оценио да је даном ступања на снагу новодонетих одлука градских општина, односно у предметном случају Одлуке о држању и заштити домаћих и егзотичних животиња на подручју градске општине Медијана, 11. децембра 2008. године, прећутно престала да важи оспорене одлука.

Имајући у виду да је престао да важи Закон о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 66/91, 83/92, 53/93, 67/93, 48/94 и 53/95), који је био правни основ за доношење оспорене одлуке, да Закон о заштити животне средине из 2004. године у односу на коју се оспорава законитост ове одлуке, не уређује спорно правно питање, као и да су у току поступка пред Уставним судом престали да важе Устав од 1990. године и оспорене одлука, Уставни суд је, сагласно одредби члана 57. тачка 2) Закона о Уставном суду, обуставио поступак за оцену уставности оспорене одлуке, због тога што су у току поступка престале процесне претпоставке за вођење поступка и одлучивање.

На основу изложеног и одредбе члана 46. тачка 7) Закона о Уставном суду, Уставни суд је решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IY-91/2006 од 27. јануара 2010. године

5.7. Социјална заштита

**Одлука о додатним облицима заштите трудница и породиља
на територији града Београда
(„Службени лист града Београда“, број 1/09)
– чл. 2, 3. и 10.**

Оспорена одредба, којом је прописано да одлука ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у службеном гласилу, с обзиром на то да доносилац није учинио извесним да је постојање оправданих разлога за раније ступање на снагу било утврђено приликом њеног доношења, није сагласна уставном принципу из члана 196. став 4. Устава, према коме закони и други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози, утврђени приликом њиховог доношења.

Доносилац оспореног акта је био овлашћен да пропише права запослених трудница, као додатне облике социјалне заштите, на основу

изричитог овлашћења општина и градова да, уколико имају обезбеђена средства, својим актом могу утврдити и друга права, већи обим и повољније услове за њихово остваривање од права и услова остваривања права прописаних Законом о здравственој заштити, односно Законом о раду, а обезбеђивање таквих права само трудницама, односно породиљама са пребивалиштем и боравиштем на територији града Београда није несагласно закону, а тиме ни Уставу.

Уставни суд, полазећи од одредаба члана 167. Устава, није надлежан да цени решења у вези са периодом коришћења утврђеног права, имајући у виду да то питање представља израз политике доносиоца оспореног акта, коју он води у области социјалне заштите локалног становништва, у складу са својим економским могућностима.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 10. Одлуке о додатним облицима заштите трудница и породиља на територији града Београда („Службени лист града Београда“, број 1/09), у делу који гласи: „ова Одлука ступа на снагу наредног дана од дана објављивања, а“, није у сагласности са Уставом.

2. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба чл. 2. и 3. Одлуке из тачке 1.

3. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу Одлуке из тачке 1. изреке.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и законитости одредаба чл. 2, 3. и 10. Одлуке о додатним облицима заштите трудница и породиља на територији града Београда („Службени лист града Београда“, број 1/09). У иницијативи се наводи да су одредбе члана 2. став 1. тачка 1. и ст. 2. и 3. истог члана Одлуке супротне основним начелима Устава Републике Србије, јер се наведеним одредбама доводе у привилегован положај труднице са пребивалиштем, односно боравиштем у Београду. Такође, подносилац иницијативе сматра да Закон о финансијској подршци породици са децом не садржи овлашћење за увођење додатних облика заштите трудница, јер овим законом нису уређена права трудница, већ права породиља и породица са децом. Одредба члана 3. оспорене одлуке је, по мишљењу подносиоца иницијативе, у супротности са одредбама Закона о здравственој заштити којима је регулисан обрачун накнаде зараде за време привремене спречености за рад, која се остварује из средстава обавезног здравственог осигурања, односно од другог месеца трајања привремене спречености за рад. Поред наведеног,

иницијатор сматра да је одредба члана 10. Одлуке, којом је предвиђено да Одлука ступа на снагу наредног дана од дана објављивања, у супротности са чланом 196. Устава, према коме закон, други пропис или општи акт ступа на снагу најраније осмог дана од дана објављивања. У иницијативи је предложено да Уставни суд обустави од извршења споразум који су закључили град Београд и Републички завод за здравствено осигурање.

У одговору доносиоца акта наводи се, поред осталог, да оспореном одлуком није повређено право једнакости, с обзиром на то да је Законом о финансијској подршци породици са децом предвиђена могућност да свака општина и град на територији Републике Србије утврди друга права, већи обим права од права утврђених законом и повољније услове за њихово остваривање, под условом да за то обезбеди средства. Ради подстицања рађања, ово додатно право може да утврди свака општина, односно град у складу са расположивим финансијским средствима, што је град Београд и учинио сагласно својим законским овлашћењима. Будући да су оспореним актом утврђени додатни облици заштите коју, поред законом утврђених, остварују труднице и породиље из средстава која обезбеђује град Београд, доносилац акта сматра да одредба члана 3. Одлуке није супротна одредбама Закона о здравственом осигурању, којима је уређен обрачун накнаде зараде за време привремене спречености за рад која се остварује из средстава обавезног здравственог осигурања. Поводом навода подносиоца иницијативе да је одредба члана 10. Одлуке у супротности са чланом 196. Устава, у одговору се истиче да Устав даје могућност да закони и други општи акти ступе на снагу и раније ако за то постоје нарочито оправдани разлози утврђени приликом њиховог доношења. Опредељење Скупштине града Београда да оспорене одлука ступи на снагу наредног дана од дана објављивања било је у најбољем интересу трудница и породиља, с обзиром на то да се ради о новчаним давањима, али нема писаних доказа да су у поступку доношења одлуке цењени нарочито оправдани разлози за њено раније ступање на снагу.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорену Одлуку о додатним облицима заштите трудница и породиља на територији града Београда донела Скупштина града Београда, на седници одржаној 12. фебруара 2009. године, а на основу члана 9. став 4. Закона о финансијској подршци породици с децом („Службени гласник РС“, бр. 16/02 и 115/05) и члана 25. став 1. тачка 22. и члана 31. став 1. тачка 7. Статута града Београда („Службени лист града Београда“, број 39/08). Одлука је објављена у „Службеном листу града Београда“ од 12. фебруара 2009. године, а ступила на снагу наредног дана од дана објављивања. Овом одлуком утврђују се додатни облици заштите трудница и породиља на територији града Београда које обезбеђује Град ради подстицања рађања деце (члан 1).

Оспореним одредбама чл. 2. и 3. Одлуке предвиђени су, као додатни облици заштите, накнада запосленој трудници за време привремене спречености за рад због болести или компликација у вези са трудноћом и право на једнократно новчано давање незапосленој породиљи. Додатне облике заштите остварује запослена трудница, односно незапослена породиља са пребивалиштем на територији града пријављеним до 11. фебруара 2009. године, као и запослена трудница, односно незапослена породиља са статусом

интерно расељеног лица са Косова и Метохије, са боравиштем на територији града пријављеним до 11. фебруара 2009. године. Накнада за време привремене спречености за рад због болести или компликација у вези са трудноћом запосленој трудници припада у висини разлике између износа накнаде зараде коју остварује из обавезног здравственог осигурања до пуног износа основа накнаде зараде, а пренос средстава за ове намене врши организациона јединица Градске управе надлежна за послове финансија, на начин и у роковима предвиђеним споразумом који закључују Град и Републички завод за здравствено осигурање. Према оспореној одредби члана 10, Одлука ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном листу града Београда“, а одредба члана 3. Одлуке примењиваће се почев од исплате накнаде зараде за фебруар месец ове године извршене на терет средстава обавезног здравственог осигурања.

Уставом Републике Србије утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту без дискриминације и 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. до 3); да се мајци пружа посебна подршка и заштита пре и после порођаја (члан 66. став 2); да деца, труднице, мајке током породилског одсуства, самохрани родитељи са децом до седме године и стари остварују здравствену заштиту из јавних прихода, ако је не остварују на други начин, у складу са законом; да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области здравства, социјалне заштите, борачке и инвалидске заштите, бриге о деци, образовања, културе и заштите културних добара, спорта, јавног информисања, систем јавних служби (члан 97. тачка 10)); да се положај града Београда, главног града Републике Србије уређује Законом о главном граду и Статутом града Београда, а град Београд има надлежности које су Уставом и законом поверене општини и граду, а Законом о главном граду могу му се поверити и друге надлежности (члан 189. став 5); да се општина, преко својих органа, у складу са законом стара о задовољавању потреба грађана у области просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спорта и физичке културе (члан 190. став 1. тачка 4)); да се закони и сви други општи акти објављују пре ступања на снагу, да ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози утврђени приликом њиховог доношења (члан 196. ст. 1. и 4).

Законом о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, бр. 16/02 и 115/05 и 107/09) прописано је: да су права на финансијску подршку породице са децом, у смислу овог закона, накнада зараде за време породилског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета, родитељски додатак, дечији додатак, накнада трошкова боравка у предшколској установи за децу без родитељског старања и децу ометену у развоју, регресирање трошкова боравка у предшколској установи деце из материјално угрожених породица (члан 9. став

1); да општина, односно град могу, ако су обезбедили средства, да утврде и друга права, већи обим права од права утврђених овим законом и повољније услове за њихово остваривање (члан 9. став 4).

Законом о главном граду („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је: да је највиши правни акт града Београд статут којим се, у складу са законом, уређују његове надлежности, територијална организација, организација и рад органа, његова обележја, облици непосредног одлучивања грађана, као и друга питања од важности за остваривање права и дужности града Београда (члан 2); да је Скупштина града највиши органа града Београда који врши основне функције локалне власти утврђене Уставом, законом и статутом града (члан 10. став 1), као и да Скупштина града Београда, у складу са законом, доноси статут града Београда, пословник Скупштине, прописе и друге опште акте (члан 12. тач. 1) и 6)).

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је да град, вршећи надлежности општине, утврђује испуњеност услова за пружање услуга социјалне заштите (члан 20. тачка 17) и члан 24. став 1).

Законом о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 109/05 – исправка) прописано је: да се осигураницима у смислу овог закона и под условима прописаним овим законом, сматрају жене у вези са планирањем породице, као и у току трудноће, порођаја и материнства до 12 месеци након порођаја (члан 22. став 1. тачка 2)); да се накнада зараде за време привремене спречености за рад због болести или компликација у вези са одржавањем трудноће исплаћује у висини минималне зараде утврђене у складу са прописима о раду за месец за који се накнада зараде исплаћује (члан 74. став 1. тачка 3) и члан 75. став 1).

Према одредби члана 115. тачка 1) Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05), запослени има право на накнаду зараде за време одсуства са рада због привремене спречености за рад до 30 дана, и то најмање у висини 65% просечне зараде у претходна три месеца у којем је наступила привремена спреченост за рад, с тим да не може бити нижа од минималне зараде утврђене у складу са овим законом, ако је спреченост за рад проузрокована болешћу или повредом ван рада, ако законом није друкчије одређено.

Одлучујући о уставности дела одредбе члана 10. Одлуке, којом је прописано да одлука ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном листу града Београда“, Уставни суд је оценио да оспорена одредба није сагласна уставном принципу из члана 196. став 4. Устава, према коме закони и други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози утврђени приликом њиховог доношења. Ово из разлога што је доносилац акта у одговору Суду навео шта га је определило да предвиди раније ступање на снагу донетог општег акта, али је и сам изнео да нема писаних доказа којима би се потврдило да је постојање нарочито оправданих разлога утврђено приликом доношења оспорене одлуке.

Разматрајући одредбе чл. 2. и 3. Одлуке којим је предвиђено право на накнаду запосленој трудници за време привремене спречености за рад због

болести или компликација у вези са трудноћом и право на једнократно новчано давање незапосленој породиљи, Уставни суд је оценио да је Скупштина града Београда била законом овлашћена да својом одлуком утврди наведена права, као и да висину накнаде утврди у већем износу од оног који је прописан одредбама Закона о здравственој заштити, односно Закона о раду. Ово из разлога што одредба члана 9. став 4. Закона о финансијској подршци породици са децом садржи изричито овлашћење за општине и градове да, уколико имају обезбеђена сопствена средства, својим актом могу утврдити и друга права, већи обим права и повољније услове за њихово остваривање од права и услова остваривања тих права утврђених овим законом.

Оспореним одредбама Одлуке се, по налажењу Суда, не вређа уставни принцип забране дискриминације из члана 21. Устава, с обзиром на то да се оспорене одредбе Одлуке подједнако односе на све труднице, односно породиље са пребивалиштем на територији града Београда. Уставни суд указује да се наводи иницијатора да се оспореном одлуком доводе у привилегован положај труднице са пребивалиштем, односно боравиштем у Београду, односно да се дискриминишу остале труднице у Републици Србији које не живе у Београду, не могу се прихватити као основани, из разлога што јединице локалне самоуправе имају право да својим општим актима уређују само односе који се тичу локалног становништва, дакле грађана који живе и раде на њиховој територији. Стога је Скупштина града Београда била законом овлашћена да пружи додатну заштиту само трудницама, односно породиљама са пребивалиштем и боравиштем на територији града Београда. У погледу навода изнетих у иницијативи да је овај додатни облик заштите запослених трудница требало увести од првог дана њихове привремене спречености за рад, Уставни суд, указује да, полазећи од одредаба члана 167. Устава, којима је утврђена надлежност овог суда, није надлежан да се упушта у оцену наведеног решења, имајући у виду да она представљају израз политике коју доносилац оспореног акта, полазећи од својих економских и других могућности, води у области социјалне заштите локалног становништва.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је утврдио да су наводи иницијатора у овом делу неосновани те стога, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), иницијативу није прихватио.

Уставни суд је, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, одбацио захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорене одлуке, јер је донео коначну одлуку.

На основу одредаба члана 45. тачка 1), члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Суд је одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 10. оспорене одлуке у делу наведеном у изреци, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

5.8. Месне заједнице

- Статут Месне заједнице „Шангај“, број 66/2001 од 4. јуна 2001. године – члан 69.
- Одлука о измени Статута Месне заједнице „Шангај“, број 30-130/02 од 13. јуна 2002. године – члан 3.
- Одлука о измени Статута Месне заједнице „Шангај“, број 30-142/03 од 24. децембра 2003. године – члан 2.
- Одлука о измени Статута Месне заједнице „Шангај“, број 30-60/05 од 31. марта 2005. године – члан 2.

Оспорени акти садрже одредбу о њиховом објављивању на огласној табли месне заједнице и ступању на снагу осмог дана од дана објављивања, сагласно одредби члана 120. Устава који је важио у време њиховог доношења и одредбама члана 196. ст. 1. и 4. Устава који је на снази, те како су ови акти објављени на огласној табли Месне заједнице, Уставни суд је нашао да нема основа за покретање поступка.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 69. Статута Месне заједнице „Шангај“, број 66/2001 од 4. јуна 2001. године, одредбе члана 3. Одлуке о измени Статута Месне заједнице „Шангај“, број 30-130/02 од 13. јуна 2002. године, одредбе члана 2. Одлуке о измени Статута Месне заједнице „Шангај“, број 30-142/03 од 24. децембра 2003. године и одредбе члана 2. Одлуке о измени Статута Месне заједнице „Шангај“, број 30-60/05 од 31. марта 2005. године.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену „уставности и законитости поступка доношења Статута Месне заједнице „Шангај“ – пречишћен текст, који је донет на седници Савета Месне заједнице од 20. децембра 2005. године“. Полазећи од разлога наведених у иницијативи, Уставни суд је оценио да се иницијативом оспоравају основни текст Статута Месне заједнице Шангај од 4. јуна 2001. године и одлуке о измени Статута од 13. јуна 2002. године, 24. децембра 2003. године и 31. марта 2005. године, на основу којих је утврђен пречишћен текст Статута од 20. децембра 2005. године, као и да иницијатива садржи само захтев за оцену уставности наведених аката. По мишљењу подносиоца иницијативе, оспорени Статут и одлуке о измени

Статута нису у сагласности са чланом 120. Устава од 1990. године, који је био на снази у време доношења оспорених аката, односно са одредбама члана 196. Устава који је на снази, а из разлога што оспорени акти, како наводи, „нису објављени и није протекло 8 дана од дана доношења“.

У одговору доносиоца оспорених општих аката наводи се да је Савет Месне заједнице „Шангај“, у складу са Одлуком о месним заједницама („Службени лист града Новог Сада“, број 28/2000) и Статутом града Новог Сада – пречишћен текст („Службени лист града Новог Сада“, број 43/08), на седници одржаној 4. јуна 2001. године, донео Статут Месне заједнице „Шангај“, број 66/2001, да је Статут објављен на огласној табли Месне заједнице истог дана када је и донет, те да је, сагласно одредби члана 69. Статута, ступио на снагу осмог дана од дана објављивања, односно 12. јуна 2001. године. Даље се наводи и да је свака од одлука о измени Статута Месне заједнице „Шангај“ објављена на огласној табли Месне заједнице, да су и ове одлуке ступиле на снагу осмог дана од дана објављивања, а да је, ради лакше примене, израђен пречишћен текст Статута, који је утврдио Савет Месне заједнице „Шангај“, на седници одржаној 20. децембра 2005. године, који је обухватио основни текст Статута и све три наведене одлуке о измени Статута, са назнаком када је сваки од појединих аката који чине пречишћен текст ступио на снагу.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио: да је Статут Месне заједнице „Шангај“, број 66/2001 донет на седници Савета Месне заједнице одржаној 4. јуна 2001. године и да је одредбом члана 69. Статута прописано да Статут ступа на снагу осмог дана од дана објављивања на огласној табли Месне заједнице; да је Одлука о измени Статута Месне заједнице „Шангај“, број 30-130/02 донета на седници од 13. јуна 2002. године и да је чланом 3. Одлуке прописано да Одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања на огласној табли Месне заједнице „Шангај“; да је Одлука о измени Статута Месне заједнице „Шангај“, број 30-142/03 донета на седници одржаној 24. децембра 2003. године и да је чланом 2. Одлуке прописано да Одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања на огласној табли Месне заједнице „Шангај“; да је Одлука о измени Статута Месне заједнице „Шангај“, број 30-60/05 донета на седници од 31. марта 2005. године и да је чланом 2. Одлуке прописано да одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања на огласној табли Месне заједнице „Шангај“.

Уставом Републике Србије је утврђено да се закони и сви други општи акти објављују пре ступања на снагу, да се статути и општи акти јединица локалне самоуправе објављују у локалним службеним гласилима и да закони и други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози, утврђени приликом њиховог доношења (члан 196. ст. 1. 2. и 4). И Устав од 1990. године, који је био на снази у време доношења оспорених аката, предвиђао је да закон, други пропис или општи акт ступа на снагу најраније осмог дана од дана објављивања, осим ако, из нарочито оправданих разлога, није предвиђено да раније ступи на снагу (члан 120).

Будући да је у спроведеном поступку утврђено да оспорени акти садрже одредбу о њиховом објављивању на огласној табли месне заједнице и ступању на снагу осмог дана од дана објављивања, сагласно одредби члана 120. Устава који је важио у време њиховог доношења и одредбама члана 196. ст. 1. и 4. Устава који је на снази, те како су ови акти према наводу доносиоца објављени на огласној табли Месне заједнице „Шангај“, Уставни суд је нашао да нема основа за покретање поступка поводом иницијативе, па сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) није прихватио иницијативу.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је на основу одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУл-312/2009 од 22. јула 2010. године

5.9. Самодопринос

Одлука о увођењу самодоприноса за насељено место Текија
(„Службени лист општине Крушевац“, број 8/2000)
– члан 3. тачка 1

Како је законом утврђено да се самодопринос не може уводити на примања и имовину која су законом изузета од опорезивања, а на пензије се, у складу са посебним законом, не плаћа порез на доходак грађана, следи да је оспорена одредба у делу којим пензије утврђује као основицу самодоприноса, несагласна са законом.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да одредба члана 3. тачка 1. у делу који гласи: „пензије“ Одлуке о увођењу самодоприноса за насељено место Текија („Службени лист општине Крушевац“, број 8/2000), није у сагласности са законом.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену законитости одредбе члана 3. тачка 1. Одлуке наведене у изреци. Према

наводима иницијатора, оспорена одредба Одлуке, којом је предвиђено да се самодопринос плаћа на пензије, несагласна је са чланом 27. став 1. Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06), према коме се самодопринос не може уводити на примања која су према Закону изузета од опорезивања, у која спадају и пензије.

У одговору Скупштине града Крушевца се наводи да су грађани насељеног места Текија донели оспорену одлуку у складу са прописима који су важили у време њеног доношења, односно у складу са чл. 66. и 69. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 49/99 и 27/01). Обавеза плаћања самодоприноса на пензије утврђена одредбом члана 3. Одлуке била је сагласна члану 73. тада важећег Закона о локалној самоуправи, којим је било прописано да се самодопринос у новцу не може уводити на примања која се према одредбама закона којима се одређује порез на доходак изузимају из дохотка, осим на пензије остварене у земљи и иностранству. Такође, истиче се да је одредбама Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02 и 135/04) прописано да ће се права и обавезе грађана које су до дана ступања на снагу овог закона, утврђене одлукама о увођењу самодоприноса, у складу са чланом 73. Закона о локалној самоуправи, извршавати у складу са тим одлукама. Међутим, Закон о финансирању локалне самоуправе није предвидео решења којима би се одредила правна судбина одлука о увођењу самодоприноса који су уведени на основу раније важећих прописа.

У спроведеном поступку је утврђено да је оспорене одлука, којом се самодопринос уводи за подручје насељеног места Текија, за период од ступања на снагу Одлуке до 31. децембра 2010. године, донета у време важења Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 49/99), те да је овај закон престао да важи ступањем на снагу Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 9/02), 6. марта 2002. године. Такође, почетком примене Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06), 1. јануара 2007. године, престале су да важе одредбе чл. 77. до 104. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04 и 135/04), које су се односиле на финансирање послова јединице локалне самоуправе.

Оспореном одредбом члана 3. тачка 1. Одлуке прописано је да се самодопринос уводи на нето плате у земљи, пензије и друга лична примања у складу са законом, по стопи од 5%.

За оцену законитости оспорене одлуке од значаја су одредбе Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07), Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06) и Закона о порезу на доходак грађана („Службени гласник РС“, бр. 24/01, 80/02, 135/04, 62/06, 65/06, 10/07 и 7/08).

Закон о локалној самоуправи прописује: да ради задовољавања општих, заједничких и свакодневних потреба становништва на одређеном подручју, јединице локалне самоуправе могу да образују месне заједнице или друге облике месне самоуправе, у складу са законом и статутом (члан 8); да се средства за рад месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе

обезбеђују из средстава утврђених одлуком о буџету општине, односно града, укључујући и самодопринос (члан 75. став 1. тачка 1)).

Закон о финансирању локалне самоуправе прописује: да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији укључујући и приход од самодоприноса (члан 6. тачка 15)); да одлука о самодоприносу, поред осталог, садржи податак о укупном износу средстава која се прикупљају (члан 21. тачка 4)); да одлуку доносе грађани који имају изборно право и пребивалиште на подручју на коме се средства прикупљају, односно да одлуку доносе и грађани који немају изборно право и пребивалиште на подручју на коме се средства прикупљају, ако на том подручју имају непокретну имовину, а средствима се побољшавају услови коришћења те имовине, те да се одлука сматра донетом када се за њу изјасни већина од укупног броја грађана из ст. 1. и 2. овог члана (члан 23); да се основица самодоприноса уређује одлуком, а ако одлуком није друкчије одређено, основицу самодоприноса чине зараде (плате) запослених, приходи од пољопривреде и шумарства и приходи од самосталне делатности, на које се плаћа порез на доходак грађана у складу са законом који уређује порез на доходак грађана, пензије остварене у земљи и иностранству, односно вредност имовине на коју се плаћа порез на имовину, у складу са законом који уређује порез на имовину (члан 26); да се самодопринос не може уводити на примања и имовину који су законом изузети од опорезивања, као и да пензионери могу добровољно уплаћивати самодопринос по основу пензија остварених у земљи и иностранству на основу писане изјаве (члан 27). Уставни суд је, имајући у виду садржину одредаба члана 58. Закона о финансирању локалне самоуправе и члана 93. Закона о локалној самоуправи из 2002. године, оцену законитости одредаба оспорене одлуке којима су прописане основице самодоприноса вршио, поред осталог, и у односу на одредбе Закона о порезу на доходак грађана.

Оцењујући законитост оспорене одлуке са становишта навода и разлога изнетих у иницијативи, пред Уставни суд се поставило питање законитости одредаба одлука о самодоприносу, донетих пре ступања на снагу Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04 и 135/04), којима су утврђене основице самодоприноса у складу са тада важећим законом, а на које се, према Закону о финансирању локалне самоуправе, не може наплаћивати самодопринос. Према мишљењу Суда, члан 58. Закона о финансирању локалне самоуправе, којим је прописано да ће се права и обавезе грађана које су, до дана примене овог закона, утврђене одлукама о увођењу самодоприноса, у складу са чланом 93. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04 и 135/04), извршавати у складу са тим одлукама, односи се искључиво на одлуке о самодоприносу које су донете за време важења наведеног Закона о локалној самоуправи донетог 2002. године, а не и на одлуке које су донете на основу ранијих закона који су уређивали институт самодоприноса. Ово стога што се прелазним решењем који прописује Закон о финансирању локалне самоуправе, уређују правни односи настали у време важења закона чије одредбе престају да важе, дакле

Закон о локалној самоуправи донетог 2002. године (са каснијим изменама и допунама). С друге стране, Закон о финансирању локалне самоуправе ни једном својом одредбом није предвидео решења којима би се одредила правна судбина одлука о увођењу самодоприноса чији је правни основ за доношење представљао Закон о локалној самоуправи из 1999. године или неки други закон који је раније престао да важи.

Имајући у виду наведено, као и да је Закон о финансирању локалне самоуправе предвидео другачије решење у погледу утврђивања основице самодоприноса, јер се сагласно члану 27. став 1. наведеног закона, самодопринос не може уводити на примања и имовину која су законом изузета од опорезивања, а како се на пензије не плаћа порез на доходак грађана у смислу члана 9. став 1. тачка 17) Закона о порезу на доходак грађана, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 3. тачка 1. у делу који гласи: „пензије“ Одлуке о увођењу самодоприноса за насељено место Текија из 2000. године, није сагласна са одредбом члана 27. став 1. Закона о финансирању локалне самоуправе.

С обзиром на то да се оспореном одредбом Одлуке регулише питање о коме Уставни суд већ има заузет став и да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), донео одлуку као у изреци, без доношења решења о покретању поступка.

Полазећи од изнетог, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 4) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава Републике Србије, одредба члана 3. тачка 1) у делу који гласи: „пензије“ Одлуке наведене у изреци, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: IУл-235/2009 од 13. маја 2010. године (,Службени гласник РС“, број 51/10)

- Одлука о облику и начину непосредног изјашњавања грађана о увођењу самодоприноса у новцу на подручју општине Горњи Милановац („Службени гласник општине Горњи Милановац“, број 13/09)
- Одлука о увођењу самодоприноса у новцу на подручју општине Горњи Милановац („Службени гласник општине Горњи Милановац“, број 16/09)
- Одлука број 4-01-1008709 од 31. августа 2009. године („Службени гласник општине Горњи Милановац“, број 16/09)

Општина није овлашћена да својим актима референдум, као облик тајног изјашњавања грађана у поступку доношења одлуке о самодоприносу, замени јавним личним изјашњавањем грађана. Како је Скупштина

општине прекорачила своја законска овлашћења и својим актом уредила изјашњавање грађана уз потпис, произлази да су оспорени акти о увођењу самодоприноса донети по поступку који није у сагласности са законом, а тиме ни са Уставом.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да нису у сагласности са Уставом и законом:

– Одлука о облику и начину непосредног изјашњавања грађана о увођењу самодоприноса у новцу на подручју општине Горњи Милановац („Службени гласник општине Горњи Милановац“, број 13/09),

– Одлука о увођењу самодоприноса у новцу на подручју општине Горњи Милановац („Службени гласник општине Горњи Милановац“, број 16/09) и

– Одлука број 4-01-1008/09 од 31. августа 2009. године („Службени гласник општине Горњи Милановац“, број 16/09).

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења Одлуке наведене у тачки 1. алинеја 2.

Образложење

Уставном суду су поднете две иницијативе за покретање поступка за оцену законитости одлука наведених у тачки 1. ал. 1. до 3. изреке. Иницијатори наводе да је оспореном Одлуком о облику и начину непосредног изјашњавања грађана о увођењу самодоприноса у новцу на подручју општине Горњи Милановац („Службени гласник општине Горњи Милановац“, број 13/09) предвиђено да ће се непосредно изјашњавање грађана за увођење самодоприноса извршити личним изјашњавањем, уз потпис, као и да ће се, ради спровођења изјашњавања уз потпис образовати комисија, која ће формирати потребан број одбора. Указује се да су „одбори у времену одређеном за непосредно изјашњавање грађана, посећивали грађане у њиховим становима, захтевајући од њих да на унапред припремљеном обрасцу заокруже опције „за“ или „против“, а да затим своје изјашњење потврде потписом. Ова процедура је била јавна, а изјашњавање је обављено у присуству чланова одбора, при чему је из самог обрасца било видљиво који је грађанин и на који начин гласао“. На основу овако спроведене процедуре донете су Одлука о увођењу самодоприноса у новцу на подручју општине Горњи Милановац („Службени гласник општине Горњи Милановац“, број 16/09) и Одлука број 4-01-1008/09 од 31. августа 2009. године о проглашењу наведене Одлуке о увођењу самодоприноса. Иницијатори сматрају да су оспорене одлуке несагласне са одредбом члана 20. Закона о финансирању локалне самоуправе, која одређује да одлуку о увођењу самодоприноса

доносе грађани референдумом и одредбама чл. 7. и 11. Закона о референдуму и народној иницијативи. Осим тога, мишљења су да је Одлука о увођењу самодоприноса донета противно одредбама Устава и закона, јер се за њено доношење није изјаснила већина од укупног броја грађана који су имали право изјашњавања, јер ово право није дато грађанима који на подручју ове општине имају непокретну имовину, а немају изборно право и да је „број лица који су имали право да се изјашњавају о самодоприносу једнак броју лица уписаних у бирачки списак“. Подносиоци иницијативе су предложили Уставном суду да до доношења коначне одлуке обустави извршење оспорене Одлуке о увођењу самодоприноса у новцу на подручју општине Горњи Милановац.

У одговору на иницијативе се, поред осталог, наводи да је одредбом члана 27. Статута општине Горњи Милановац („Службени гласник општине Горњи Милановац”, број 20/08) прописано да Одлуку о увођењу самодоприноса доносе грађани непосредним изјашњавањем. Чланом 90. наведеног Статута прописано је да се поступак и процедура спровођења референдума уређује посебном одлуком Скупштине општине и да је Одлуком о образовању месних заједница, коју је Скупштина општине Горњи Милановац донела 11. фебруара 2009. године, предвиђено да се грађани путем писане изјаве могу изјаснити о увођењу самодоприноса. У смислу наведених одредаба и члана 20. Закона о финансирању локалне самоуправе, Скупштина општине Горњи Милановац на седници одржаној дана 17. јула 2009. године, донела је Одлуку о облику и начину непосредног изјашњавања грађана о увођењу самодоприноса у новцу на подручју општине Горњи Милановац, број 4-01-06-999/09 („Службени гласник општине Горњи Милановац“, број 13/09), којом су прецизиране одредбе Статута о начину непосредног изјашњавања. Овом одлуком је право непосредног изјашњавања опредељено уз потпис грађана, у времену од 14. августа 2009. до 30. августа 2009. године. Ово право имали су сви грађани који су у тренутку изјашњавања о увођењу самодоприноса уписани у бирачки списак општине Горњи Милановац, као и грађани који немају изборно право и пребивалиште на подручју општине Горњи Милановац, али на том подручју имају непокретну имовину, а средствима самодоприноса побољшавају се услови коришћења те имовине.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорену Одлуку о облику и начину непосредног изјашњавања грађана о увођењу самодоприноса у новцу на подручју општине Горњи Милановац („Службени гласник општине Горњи Милановац“, број 13/09), донела Скупштина општине Горњи Милановац 17. јула 2009. године, с позивом на члан 20. став 2. Закона о финансирању локалне самоуправе и члана 27. Статута ове општине. Овом одлуком је предвиђено да ће се непосредно изјашњавање грађана за увођење самодоприноса у новцу на подручју општине Горњи Милановац за период од 15. септембра 2009. до 14. септембра 2014. године, извршити личним изјашњавањем уз потпис (чл. 1. и 2), образована је комисија за спровођење поступка непосредног изјашњавања и одређене су њене надлежности (чл. 4. до 6). Оспорену Одлуку о увођењу самодоприноса

у новцу на подручју општине Горњи Милановац („Службени гласник општине Горњи Милановац“, број 16/09) донели су грађани општине Горњи Милановац непосредним изјашњавањем уз потпис, у времену од 14. августа до 30. августа 2009. године. Овом одлуком се самодопринос уводи у новцу за период од 15. септембра 2009. године до 14. септембра 2014. године. Скупштина општине Горњи Милановац је 31. августа 2009. године донела оспорену Одлуку број 4-01-1008/09, којом се проглашава донетом Одлука о увођењу самодоприноса у новцу на подручју ове општине.

Уставом Републике Србије је утврђено: да се послови јединице локалне самоуправе финансирају из изворних прихода јединице локалне самоуправе, буџета Републике Србије, у складу са законом, и буџета аутономне покрајине, када је аутономна покрајина поверила јединицама локалне самоуправе обављање послова из своје надлежности, у складу са одлуком скупштине аутономне покрајине (члан 188. став 4), као и да статут, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом (члан 195. став 2).

За оцену законитости оспорене одлуке од значаја су одредбе Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06) и Закона о референдуму и народној иницијативи („Службени гласник РС“, бр. 48/94 и 11/98).

Закон о финансирању локалне самоуправе прописује: да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији укључујући и приход од самодоприноса (члан 6. тачка 15)); да одлуку о увођењу самодоприноса грађани доносе референдумом, у складу са прописима којима је уређен поступак непосредног изјашњавања грађана, ако овим законом није друкчије одређено и да се облик и начин непосредног изјашњавања грађана уређује статутом јединице локалне самоуправе (члан 20); да одлуку доносе грађани који имају изборно право и пребивалиште на подручју на коме се средства прикупљају, односно да одлуку доносе и грађани који немају изборно право и пребивалиште на подручју на коме се средства прикупљају, ако на том подручју имају непокретну имовину, а средствима се побољшавају услови коришћења те имовине, те да се одлука сматра донетом када се за њу изјасни већина од укупног броја грађана из ст. 1. и 2. овог члана (члан 23).

Закон о референдуму и народној иницијативи прописује: да референдумом грађани одлучују о питањима за која је то Уставом и законом одређено и о питањима из надлежности Народне скупштине, односно скупштине аутономне покрајине, општине и града за која скупштина то одлучи и да се о питањима одређеним статутом аутономне покрајине, општине или града, односно о другим питањима из њихове надлежности референдум спроводи на начин и по поступку утврђеним овим законом, ако законом није друкчије одређено (члан 2. ст. 1. и 3); да се на референдуму грађани изјашњавају лично и тајно и да у народној иницијативи грађани учествују потписивањем одговарајућег предлога (члан 7).

Чланом 27. став 2. Статута општине Горњи Милановац („Службени гласник општине Горњи Милановац“, број 20/08) предвиђено је да одлуку

о увођењу самодоприноса доносе грађани непосредним изјашњавањем. Статутом није утврђено да је референдум облик непосредног изјашњавања грађана за доношење одлуке о увођењу самодоприноса.

Из наведене одредбе члана 20. став 1. Закона о финансирању локалне самоуправе, којом је прописано да одлуку о увођењу самодоприноса грађани доносе референдумом, у складу са прописима којима је уређен поступак непосредног изјашњавања грађана, ако овим законом није друкчије одређено, по налажењу Суда, произлази да се на поступак доношења одлуке о увођењу самодоприноса примењује Закон о референдуму и народној иницијативи. Одредбом члана 7. став 1. овог закона прописано је да се на референдуму грађани изјашњавају лично и тајно на гласачким листићима. Како одлуку о самодоприносима грађани доносе референдумом, као тајним обликом личног изјашњавања, то значи да се статутом јединице локалне самоуправе могу уредити питања облика и начина спровођења референдума као начина тајног изјашњавања грађана, у смислу одредбе члана 20. став 2. Закона о финансирању локалне самоуправе, али да општина није могла својим општим актима да утврди и уреди изјашњавање грађана о увођењу самодоприноса на другачији начин од Законом прописаног, односно, да уместо изјашњавања грађана референдумом утврди непосредно изјашњавање грађана уз потпис. Имајући у виду наведене законске одредбе, Уставни суд налази да општина није овлашћена да својим актима референдум, као облик тајног изјашњавања грађана у поступку доношења одлуке о самодоприносима, замени јавним личним изјашњавањем грађана. Стога је Уставни суд оценио да је Скупштина општине Горњи Милановац прекорачила своја законска овлашћења када је Одлуком о облику и начину непосредног изјашњавања грађана о увођењу самодоприноса у новцу на подручју општине Горњи Милановац уредила изјашњавање грађана уз потпис, те да је оспорена Одлука о увођењу самодоприноса у новцу на подручју општине Горњи Милановац донета по поступку који није у сагласности са одредбама члана 20. став 1. Закона о финансирању локалне самоуправе и члана 7. став 1. Закона о референдуму. Из истих разлога несагласна је са законом и Одлука Скупштине општине Горњи Милановац о проглашењу донете Одлуке о самодоприносима наведена у тачки 1. алинеја 3. изреке.

Како Устав одредбом члана 195. став 2. утврђује принцип да статути, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом, то одлуке наведене у тачки 1. изреке, које нису сагласне закону, нису сагласне ни Уставу.

С обзиром на то да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је одлучио као у тачки 1. изреке, без доношења решења о покретању поступка, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Имајући у виду да је донео коначну одлуку у овој уставноправној ствари, Уставни суд је одбацио захтев за обуставу извршења оспорене Одлуке о увођењу самодоприноса у новцу на подручју општине Горњи Милановац, сагласно члану 56. став 3. Закона о Уставном суду.

Полазећи од изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 45. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), одлучио као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, одлуке наведене у тачки 1. изреке, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: IУл-254/2009 од 13. маја 2010. године (,Службени гласник РС“, број 52/10)

6. ОСТАЛИ ОПШТИ АКТИ

6.1. Општи акти привредних друштава

Одлука којом се врше измене и допуне општег акта је по својој правној природи такође општи акт, те се њено ступање на снагу не може одредити у односу на дан доношења, већ у односу на дан објављивања, у складу са чланом 196. став 4. Устава.

Како је у току поступка пред Уставним судом оспорена одредба основног текста општег акта измењена, тако што је предвиђено да ступа на снагу осмог дана од дана објављивања на огласној табли Друштва, а не даном објављивања, Уставни суд је обуставио поступак за оцену уставности те одредбе, јер је усаглашена са одредбом члана 196. став 4. Устава.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 2. Одлуке о изменама и допунама Правилника о организацији и систематизацији радних места са описом послова ДУНАВ ГРУПЕ АГРЕГАТИ АД Нови Сад број 54-1 од 27. фебруара 2009. године, број 54-1/1 од 12. марта 2009. године, није у сагласности са Уставом.

2. Обуставља се поступак за оцену уставности одредбе члана 18. Правилника о организацији и систематизацији радних места са описом послова ДУНАВ ГРУПЕ АГРЕГАТИ АД Нови Сад, број 54-1 од 27. фебруара 2009. године.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности члана 18. Правилника о организацији и систематизацији радних места са описом послова ДУНАВ ГРУПЕ АГРЕГАТИ АД Нови Сад, број 54-1 од 27. фебруара 2009. године. У иницијативи се наводи да је чланом 18. оспореног правилника предвиђено да Правилник ступа на снагу даном објављивања на огласној табли Друштва, што је несагласно са одредбом члана 196. став 4. Устава Републике Србије, с обзиром на то да у поступку доношења акта нису утврђени нарочито оправдани разлози за његово ступање на снагу пре истека рока од осам дана од дана објављивања.

У одговору доносиоца акта наводи се, поред осталог, да је због доношења великог броја неопходних аката након статусних промена овог привредног друштва дошло до очигледне грешке у члану 18. оспореног правилника, која је отклоњена доношењем Одлуке о изменама и допунама оспореног правилника, 12. марта 2009. године, када је Одлука заједно са оспореним актом објављена на огласној табли Друштва, на којој је била истакнута све до 19. марта 2009. године.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је оспорени Правилник о организацији и систематизацији радних места са описом послова,

број 54-1, донео генерални директор Друштва, 27. фебруара 2009. године, с позивом на члан 24. став 3. Закона о раду и члан 63. Акта о оснивању ДУНАВ ГРУПЕ АГРЕГАТИ АД Нови Сад. Према оспореном члану 18, овај правилник ступа на снагу даном објављивања на огласној табли Друштва. Чланом 1. оспорене Одлуке о изменама и допунама истог Правилника, број 54-1/1, коју је такође донео генерални директор Друштва, 12. марта 2009. године, измењен је члан 18. основног текста Правилника, тако што је предвиђено да Правилник ступа на снагу осмог дана од дана објављивања на огласној табли Друштва. Према члану 2. Одлуке, измене и допуне Правилника ступају на снагу даном доношења. У образложењу Одлуке истакнуто је да је приликом доношења оспореног правилника дошло до грешке у одредби члана 18, а која се односи на ступање на снагу овог акта, па је стога одлучено као у диспозитиву одлуке.

Одредбама члана 196. ст. 1. и 4. Устава Републике Србије утврђено је да се закони и сви други општи акти објављују пре ступања на снагу, а да ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози утврђени приликом њиховог доношења. Из наведених уставних одредаба произлази да, под Уставом утврђеним условима, општи акт може да ступи на снагу пре осмог дана од дана његовог објављивања, али да ни у ком случају не може ступити на снагу пре него што је објављен.

Полазећи од тога да одредба члана 2. Одлуке о изменама и допунама Правилника ступање на снагу те одлуке, која је по својој правној природи такође општи акт, одређује у односу на дан доношења, а не у односу на дан објављивања, како је то утврђено чланом 196. став 4. Устава, Уставни суд је оценио да одредба члана 2. Одлуке није сагласна са Уставом.

Пошто се иницијативом оспорава уставност одредбе општег акта којом се уређује питање о коме Уставни суд има већ заузет став, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду донео одлуку као у тачки 1. изреке, без доношења решења о покретању поступка.

Уставни суд је, сагласно одредби члана 57. тачка 1) Закона о Уставном суду, обуставио поступак за оцену уставности одредбе члана 18. Правилника из тачке 2. изреке, с обзиром на то да је утврдио да је одредбом члана 1. Одлуке из тачке 1. изреке измењен члан 18. Правилника, тако што је предвиђено да ступа на снагу осмог дана од дана објављивања на огласној табли Друштва, чиме је тај оспорени акт усаглашен са одредбом члана 196. став 4. Устава.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 45. тачка 1) и члана 46. тачка 7) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 24/08 и 27/08), одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 2. Одлуке наведене у тачки 1. изреке престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Како колективни уговор може престати пре истека рока на који је закључен отказом једне од уговорних страна, а што је у конкретном случају претходило доношењу оспореног правилника, не ради се о суспендовању дејства колективног уговора актом ниже правне снаге, већ о престанку његовог важења на један од законом прописаних начина, те је надлежни орган послодавца био овлашћен да донесе правилник о раду, који замењује колективни уговор код послодавца и који има привремени карактер, јер се доноси са циљем да се права, обавезе и одговорности запослених и послодавца уреде док се не стекну услови за доношење колективног уговора, након спроведеног поступка преговарања запослених и послодавца.

Одредба општег акта којом је предвиђено да тај акт ступа на снагу даном доношења, дакле пре објављивања, несагласна је са одредбама члана 196. Устава, јер се на тај начин ступање на снагу општег акта одређује у односу на дан доношења, а не у односу на дан објављивања, како је то Уставом утврђено.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 141. став 1. Правилника о раду Трговинског предузећа „Електротехна“ АД Ниш, број 553/03 од 25. децембра 2007. године, није у сагласности са Уставом.

2. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба члана 140. и члана 141. став 2. Правилника из тачке 1. изреке.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 140. и 141. Правилника о раду Трговинског предузећа „Електротехна“ АД Ниш, број 553/03 од 25. децембра 2007. године. У иницијативи се наводи да су оспорене одредбе Правилника, којима је предвиђено да ступањем на снагу Правилника престаје да важи примена колективног уговора послодавца, као и да овај Правилник престаје да важи ступањем на снагу новог правилника или колективног уговора, несагласне са Уставом и законом, због тога што су одредбе колективног уговора општеважеће и искључују могућност промене доношењем правилника о раду који је акт ниже правне снаге и мора бити у складу са колективним уговором.

У одговору доносиоца акта наводи се, поред осталог, да су након отказа колективног уговора од стране послодавца започети преговори око

закључивања новог колективног уговора. Пошто су преговори за закључивање новог колективног уговора остали безуспешни, усвојен је оспорени правилник, имајући у виду одредбу члана 3. став 1. тачка 3) Закона о раду којом је прописано да се правилником о раду уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, уколико уговорне стране у прописаном року не постигну сагласност за закључивање колективног уговора. Доносилац акта из изнетог закључује да је колективни уговор отказан у свему у складу са његовим одредбама и одредбама Закона о раду, те да је Правилник о раду такође донет у складу са одредбама Закона о раду, с обзиром на то да није постигнут договор за усвајање новог колективног уговора.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је оспорени правилник о раду донео Управни одбор Трговинског предузећа „Електротехна“ АД Ниш, на седници одржаној 25. децембра 2007. године, с позивом на одредбе члана 1. став 2, члана 3. став 2. тачка 3) и става 4. Закона о раду („Службени гласник РС“, број 24/05). Овим правилником, у складу са Законом, уређују се права, обавезе и одговорности запослених из радног односа у Трговинском предузећу „Електротехна“ АД Ниш и друга питања од значаја за запослене и послодавца. Према оспореном члану 140. Правилника, ступањем на снагу овог правилника престаје да важи примена колективног уговора код послодавца ТП „Електротехна“ АД Ниш, број 105/2005 од 25. априла 2005. године. Оспореним чланом 141. Правилника предвиђено је да овај правилник ступа на снагу даном доношења (став 1) и да престаје да важи ступањем на снагу новог правилника или колективног уговора код послодавца (став 2).

Уставом Републике Србије утврђено је: да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом, као и 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 194. став 3. и члан 195. став 1); да се закони и сви други општи акти објављују пре ступања на снагу и да ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози утврђени приликом њиховог доношења (члан 196. ст. 1. и 4).

Законом о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05) прописано је: да се права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада, уређују овим законом и посебним законом, у складу са ратификованим међународним конвенцијама, колективним уговором и уговором о раду, а правилником о раду, односно уговором о раду само када је то овим законом одређено (члан 1); да се правилником о раду, односно уговором о раду, у складу са законом, уређују права, обавезе и одговорности из радног односа ако учесници колективног уговора не постигну сагласност за закључивање колективног уговора у року од 60 дана од дана започињања преговора (члан 3. став 2. тачка 3)); да правилник о раду доноси управни одбор, а да код послодавца код кога није образован управни одбор – директор,

односно лице које води послове у правном лицу у складу са законом, односно код послодавца које нема својство правног лица правилник доноси послодавац или лице које он овласти (члан 3. став 4); да се колективни уговор закључује на период од три године и да по истеку овог рока, колективни уговор престаје да важи, ако се учесници колективног уговора другачије не споразумеју најкасније 30 дана пре истека важења колективног уговора (члан 263); да важење колективног уговора, пре истека рока из члана 263. овог закона, може престати споразумом свих учесника или отказом на начин утврђен тим уговором, као и да се у случају отказа, колективни уговор примењује најдуже шест месеци од дана подношења отказа, с тим што су учесници дужни да поступак преговарања започну најкасније у року од 15 дана од дана подношења отказа (члан 264).

Разматрајући одредбу члана 141. став 1. Правилника којом је предвиђено да Правилник ступа на снагу даном доношења, Уставни суд је оценио да је оспорена одредба несагласна са одредбама члана 196. Устава, с обзиром на то да се ступање на снагу Правилника одређује у односу на дан доношења, а не у односу на дан објављивања, како је то утврђено Уставом. Ово из разлога што одредба члана 196. став 1. Устава изричито утврђује да се сви општи акти пре ступања на снагу објављују, из чега следи да се Уставом утврђена могућност ранијег ступања на снагу из става 4. члана 196. ни у ком случају не може односити на ступање на снагу општег акта даном његовог доношења, дакле пре објављивања.

Пошто се иницијативом оспорава уставност одредбе општег акта којом се уређује питање о коме Уставни суд већ има заузет став, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), у овој правној ствари одлучио без доношења решења о покретању поступка.

У преосталом делу захтева Уставни суд није прихватио иницијативу, јер је оценио да је Правилник о раду донет од стране Управног одбора послодавца као овлашћеног органа за његово доношење, сагласно одредби члана 3. став 4. Закона о раду, а након што је Одлуком послодавца број 413/07 од 11. октобра 2007. године отказан Колективни уговор закључен 25. априла 2005. године, са позивом на одредбе члана 264. ст. 1. и 2. Закона о раду.

У погледу навода иницијативе да примена колективног уговора није могла бити суспендована доношењем правилника као општег акта ниже правне снаге у односу на колективни уговор, Уставни суд као прво указује да сагласно наведеним одредбама Закона о раду, колективни уговор може престати пре истека рока на који је закључен отказом једне од уговорних страна, а што је у конкретном случају претходило доношењу оспореног акта, те у том смислу не стоје наводи иницијатора да је оспореном одредбом члана 140. Правилника суспендована примена Колективног уговора, већ је он престао да важи на један од Законом прописаних начина. С друге стране, према одредбама Закона, правилник о раду замењује колективни уговор код послодавца у случају наступања разлога прописаног чланом 3. став 2. тачка 3) Закона о раду или других законом предвиђених сметњи за закључење

колективног уговора. Наиме, када нема услова за закључивање колективног уговора код послодавца, што значи ако код послодавца није основан синдикат или ниједан синдикат не испуњава услове репрезентативности или није закључен споразум о удруживању у складу са овим законом, ако ниједан учесник колективног уговора не покрене иницијативу за почетак преговора ради закључивања колективног уговора, ако учесници колективног уговора не постигну сагласност за закључивање колективног уговора у року од 60 дана од дана започињања преговора и ако синдикат у року од 15 дана од дана достављања позива за почетак преговора за закључивање колективног уговора не прихвати иницијативу послодавца, Закон о раду предвиђа да се права, обавезе и одговорности запослених и послодаваца уређују Правилником о раду. Из наведеног произлази, по оцени Уставног суда, да правилник о раду, као општи акт који је израз воље само једне стране – послодавца, има привремени карактер, чије доношење има за циљ да се права, обавезе и одговорности запослених и послодавца уреде док се не стекну услови за доношење колективног уговора, који је резултат преговарања запослених и послодавца као социјалних партнера. Уставни суд оцењује да одредба члана 141. став 2. Правилника управо изражава овакву природу оспореног акта, будући да престанак његовог важења везује за моменат трајног уређења права, обавеза и одговорности запослених и послодавца у поступку колективног преговарања, односно настојање учесника да у доброј вољи наставе преговоре ради закључивања новог колективног уговора. Пошто су оспорене одредбе члана 140. и члана 141. став 2. Правилника сагласне са законом, сагласне су и уставном принципу хијерархије општих правних аката из члана 195. став 1. Устава.

Како Суд није нашао основа за покретање поступка поводом овог дела иницијативе, иницијативу није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду.

На основу изложеног и одредаба члана 45. тачка 1) и члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, као и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 141. став 1. Правилника наведеног у изреци престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: УО-179/2008 од 20. маја 2010. године („Службени гласник РС“, број: 55/10)

Уставом је утврђено да општи акт, уколико је приликом његовог доношења утврђено постојање нарочито оправданих разлога за раније ступање на снагу, може ступити на снагу у року краћем од седам дана од дана његовог објављивања, али не може ступити на снагу пре објављивања (даном доношења), нити се може утврдити ретроактивна примена, јер је

Уставом забрањено повратно дејство свих општих аката, изузев када се ради о појединим одредбама закона и то под условом да то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да одредба члана 5. Правилника о изменама и допунама Правилника о организацији послова у „Металс-банци“ а. д.. Нови Сад, од 27. октобра 2008. године, није у сагласности са Уставом.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности члана 5. Правилника о изменама и допунама Правилника о организацији послова у „Металс-банци“ а. д.. Нови Сад, од 27. октобра 2008. године. По наводи-ма подносиоца иницијативе, оспорена одредба члана 5. Правилника, која предвиђа ступање на снагу Правилника наредног дана „од дана доношења“ и његову примену од 24. октобра 2008. године, није у сагласности са одредбама члана 196. Устава Републике Србије.

У одговору, доносилац оспореног акта истиче да је оспорени правилник донет 27. октобра 2008. године, да је у примени од 24. октобра 2008. године и да су постојали нарочито оправдани разлози за ступање на снагу Правилника раније од осмог дана од дана објављивања. Наиме, наводи се да је решењем Народне банке Србије од 23. октобра 2008. године уведена принудна управа у „Металс-банци“ и постављени су принудни управници који су преузели функције Извршног и Управног одбора банке, те се стога одмах морало поступити по том решењу и регулисати радноправни статус „развлашћених“ чланова Извршног одбора Банке. Из наведених разлога, било је нужно да се измени Правилник о организацији Банке и да се систематизује радно место „саветник банке“. Доносилац акта образлаже да, имајући у виду да се ради о „подзаконском акту мање важности, да се он односи само на пар запослених лица, принудна управа је проценила да скраћена вакација неће нарушити правну сигурност“. У одговору се закључује да из наведеног следи да је принудна управа Банке управо приликом доношења измене Правилника утврдила постојање нарочито оправданих разлога за његово раније ступање на снагу.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да су оспорени правилник донели принудни управници „Металс-банке“ 27. октобра 2008. године и да су овим општим актом извршене измене и допуне Правилника о организацији послова у „Металс-банци“, број 165/08 од 26. септембра 2008. године. Оспореним правилником је систематизовано радно место

„саветник Банке“ и утврђена минимална зарада за наведено радно место. Одредбом члана 5. Правилника предвиђено је да овај акт ступа на снагу даном доношења, а примењује се од 24. октобра 2008. године.

Уставом Републике Србије утврђено је: да се закони и сви други општи акти, објављују пре ступања на снагу, те да закони и други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози утврђени приликом њиховог доношења (члан 196. ст. 1. и 4); да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство и да изузетно, само поједине одредбе закона могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона (члан 197. ст. 1. и 2).

Имајући у виду да из наведених одредаба члана 196. Устава произлази да општи акт, уколико је приликом његовог доношења утврђено постојање нарочито оправданих разлога за раније ступање на снагу, може ступити на снагу у року краћем од осам дана од дана његовог објављивања, али да, без обзира на постојање било каквих разлога, никада не може ступити на снагу пре објављивања, дакле ни даном доношења, а да је оспореном одредбом члана 5. Правилника предвиђено да овај акт ступа на снагу даном његовог доношења, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 5. Правилника није у сагласности са чланом 196. ст. 1. и 4. Устава. Такође, с обзиром на то да је Правилник донет 27. октобра 2008. године, а да је оспореном одредбом члана 5. предвиђена примена овог акта од 24. октобра, Уставни суд је утврдио да одредба члана 5. Правилника није у сагласности ни са одредбама члана 197. ст. 1. и 2. Устава које забрањују повратно дејство закона и других општих аката. Ово из разлога што наведене уставне одредбе допуштају изузетак у погледу повратног дејства општих правних аката, али само када се ради о појединим одредбама закона а не и других општих аката, и под условом да то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона.

Полазећи од тога да се иницијативом оспорава уставност одредбе општег акта којом је регулисано питање о коме Уставни суд већ има заузет став, као и да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је одлучио без доношења решења о покретању поступка, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

На основу изложеног и одредбе члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, Уставни суд је одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 5. Правилника наведеног у изреци престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Цена рада за исти рад или рад исте вредности мора бити иста, без обзира на то у ком се организационом делу истог правног субјекта рад обавља, у складу са Уставом зајемченим правом на правичну накнаду за рад, а остварени пословни резултати послодавца у различитим организационим деловима могу бити од утицаја на тзв. варијабилни део зараде – на део зараде за радни учинак, односно део зараде по основу доприноса запосленог пословном успеху послодавца, у складу са законом.

Не може се сматрати нарочито оправданим разлогом за раније ступање на снагу општег акта, у року краћем од Уставом утврђеног, изражена сагласност воља послодавца и синдиката да колективни уговор ступи на снагу наредног дана од дана истицања на огласној табли предузећа.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да нису у сагласности са Уставом одредбе:

– члана 5. Колективног уговора о изменама и допунама Колективног уговора Саобраћајног предузећа „Ласта“ а. д. Београд, број 5877 од 20. августа 2002. године;

– члана 9. Колективног уговора о изменама и допунама Колективног уговора Саобраћајног предузећа „Ласта“ а. д. Београд, број 6933 од 1. октобра 2002. године;

– члана 2. Колективног уговора о изменама и допунама Колективног уговора Саобраћајног предузећа „Ласта“ а. д. Београд, број 8749 од 25. септембра 2003. године.

2. Утврђује се да одредбе члана 27. Појединачног колективног уговора Саобраћајног предузећа „Ласта“ а. д. Београд, број 5367 од 29. јула 2002. године, нису у сагласности са Уставом и законом.

3. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба:

– чл. 1. и 2. Колективног уговора о изменама и допунама Колективног уговора Саобраћајног предузећа „Ласта“ а. д. Београд, број 5877 од 20. августа 2002. године;

– чл. 3. и 4. Колективног уговора о изменама и допунама Колективног уговора Саобраћајног предузећа „Ласта“ а. д. Београд, број 6933 од 1. октобра 2002. године;

– члана 1. Колективног уговора о изменама и допунама Колективног уговора Саобраћајног предузећа „Ласта“ а. д. Београд, број 8749 од 25. септембра 2003. године.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка оцену уставности и законитости одредаба члана 27. Појединачног колективног уговора Саобраћајног предузећа „Ласта“ а. д. Београд, број 5367 од 29. јула 2002. године, чл. 1, 2. и 5. Колективног уговора о изменама и допунама наведеног Колективног уговора, број 5877 од 20. августа 2002. године, чл. 3, 4. и 9. Колективног уговора о изменама и допунама Колективног уговора, број 6933 од 1. октобра 2002. године и чл. 1. и 2. Колективног уговора о изменама и допунама Колективног уговора, број 8749 од 25. септембра 2003. године. По наводима подносиоца иницијативе, оспореним одредбама наведених појединачних колективних уговора послодавац је утврдио различиту цену рада за најједноставнији рад у зависности од профитне организације, тако да су запослени на радном месту „возач аутобуса“ у профитној организацији у Смедеревској Паланци имали најмању цену рада за најједноставнији рад, док су друге профитне организације имале знатно вишу цену рада, што је несагласно са одредбама чл. 21. и 60. Устава Републике Србије, јер запослени имају право на правичну накнаду за рад и свим запосленима гарантује се једнака зарада за исти рад. Одредбе члана 5. Колективног уговора о изменама и допунама Колективног уговора од 20. августа 2002. године, члана 9. Колективног уговора о изменама и допунама Колективног уговора од 1. октобра 2002. године и члана 2. Колективног уговора о изменама и допунама Колективног уговора од 25. септембра 2003. године, по мишљењу иницијатора, несагласне су са одредбом члана 196. став 4. Устава, јер предвиђају њихово ступање на снагу наредног дана од дана објављивања на огласној табли предузећа.

У одговору, доносилац оспорених колективних уговора, поред осталог, наводи да су наводи подносиоца иницијативе неосновани и да оспорене одредбе колективних уговора нису несагласне са одредбом члана 81. став 2. Закона о раду из 2001. године, који је био на снази у време доношења оспорених колективних уговора. Наиме, процес рада код послодавца који послује у различитим организационим деловима – омогућава месечно евидентирање остварених пословних резултата, тако да се сваки организациони део може посматрати као засебна целина, јер исти не остварују исте пословне резултате, због утицаја саобраћајног тржишта, територијалне ограничености, оствареног прихода, трошкова и расхода, броја запослених. Сматра да кад би послодавац утврдио идентичну цену рада у сваком организационом делу, тек тада би запослени били доведени у неравноправан положај, јер ако је допринос одређеног организационог дела у пословању предузећа већи, самим тим тај организациони део мора на неки начин бити „награђен“, а што доприноси и бољем радном ангажовању од стране свих запослених. У односу на моменат ступања на снагу колективних уговора о изменама и допунама Појединачног колективног уговора истиче да је моменат њиховог ступања на снагу и примене уговорен сагласношћу послодавца и репрезентативних синдиката.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је одредбом члана 26. оспореног Појединачног колективног уговора од 29. јула 2002. године предвиђено да се цена рада посла утврђује тако што се цена рада за најједноставнији рад помножи коефицијентом посла који запослени обавља, према табели коефицијената садржаној у овом члану. Оспореном одредбом члана 27. став 1. овог колективног уговора предвиђено да се цена рада за најједноставнији рад за сваку профитну организацију утврђује према исказаном кварталном пословном резултату, а за стручне службе према кварталном пословном резултату профитних организација у Београду. Ставом 2. овог члана Појединачног колективног уговора утврђени су називи профитних организација и цена рада у бруто и нето износу, с тим што су цене рада утврђене у различитим износима у зависности од профитне организације и ти износи се крећу у распону од 2.369, 80 динара у нето, односно 3.400,00 динара у бруто износу, до 3.500,00 динара у нето, односно 5.021,52 динара у бруто износу.

Оспореном одредбом члана 1. Колективног уговора о изменама и допунама наведеног Појединачног колективног уговора, број 5877 од 20. августа 2002. године, утврђено је да се обрачун зараде за возно особље врши у складу са одредбама акта о вредновању послова возног особља предузећа, уколико нису у супротности са одредбама Колективног уговора, док је чланом 2. утврђена висина месечне зараде у случајевима кад запослени изврши послове утврђене планом рада, односно када не изврши у целини послове утврђене планом рада или изврши и друге послове којима је знатно увећан постојећи обим посла. Оспореним чланом 5. овог колективног уговора је утврђено да исти колективни уговор ступа на снагу наредног дана од дана истицања на огласној табли предузећа.

Оспореним одредбама Колективног уговора о изменама и допунама Колективног уговора, број 6933 од 1. октобра 2002. године, измењен је члан 26. Појединачног колективног уговора, утврђена измењена табела коефицијената и предвиђено: да запослени имају право на увећање зараде тако што се коефицијент посла који је запослени остварио у месецу за који се врши обрачун зарада увећа за додаток од 0,50 (члан 3), да се запосленима у деловима предузећа са седиштем ван Београда, у којима је утврђена нижа вредност цене рада за најједноставнији рад, исплаћује разлика у виду фиксне стимулације до износа додатка из претходног става исплаћеног у београдском делу предузећа (члан 4); да овај колективни уговор ступа на снагу наредног дана од дана истицања на огласној табли предузећа, а примењиваће се на исплате зараде које се врше након његовог ступања на снагу (члан 9).

Оспореним одредбама члана 1. Колективног уговора, број 8749 о изменама и допунама Колективног уговора од 25. септембра 2003. године измењен је члан 26. Колективног уговора и утврђено да се цена рада у предузећу утврђује тако што се цена рада за најједноставнији рад утврђена овим уговором помножи коефицијентима по групама послова одређеним овим чланом и утврђени су коефицијенти у датим распонима према захтеваној стручности, почев од групе послова за које се не захтева стручност, па до

послова за које се захтева високо образовање. Оспореним чланом 2. Колективног уговора је утврђено да овај колективни уговор ступа на снагу наредног дана од дана истицања на огласној табли предузећа, а примењиваће се на исплате зараде које се врше након његовог ступања на снагу.

Уставом Републике Србије утврђено је: да су пред Уставом и законом сви су једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације и 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. до 3); да свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа и да се нико тих права не може одрећи (члан 60. став 4); да се закони и сви други општи акти, објављују пре ступања на снагу и да закони и други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози утврђени приликом њиховог доношења (члан 196. ст. 1. и ст. 4).

Из наведених одредаба члана 196. ст. 1. и 4. Устава произлази да општи акт не може ступити на снагу пре његовог објављивања, да закони и други акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози утврђени приликом њиховог доношења. По оцени Уставног суда, у конкретном случају, разлог који је доносилац оспорених колективних уговора навео, а то је да је ступање на снагу колективних уговора наредног дана од дана њиховог објављивања на огласној табли и почетак примене уговорен сагласношћу воља послодавца и синдиката, не може се сматрати нарочито оправданим разлогом за њихово ступање на снагу раније од осмог дана од дана објављивања, јер ступање на снагу општег акта утврђено одредбама члана 196. ст. 1. и 4. Устава не може да буде предмет колективног уговарања, нити се могу уговорити другачији рокови у коме општи акт ступа на снагу. Стога је Уставни суд оценио да оспорене одредбе члана 5. Колективног уговора о изменама и допунама Колективног уговора, број 5877 од 20. августа 2002. године, члана 9. Колективног уговора о изменама и допунама основног Колективног уговора, број 6933 од 1. октобра 2002. године и члана 2. Колективног уговора о изменама и допунама основног Колективног уговора, број 8749 од 25. септембра 2003. године, којима је предвиђено да ови колективни уговори ступају на снагу наредног дана од дана објављивања на огласној табли предузећа, нису у сагласности са одредбама члана 196. ст. 1. и 4. Устава.

Законом о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05) је прописано: да се колективним уговором код послодавца, у складу са законом, уређују права, обавезе и одговорности из радног односа и међусобни односи учесника колективног уговора (члан 3. став 1); да запослени има право

на одговарајућу зараду, која се утврђује у складу са законом, општим актом и уговором о раду, да се запосленима гарантује једнака зарада за исти рад или рад исте вредности који остварују код послодавца, да се под радом исте вредности подразумева рад за који се захтева исти степен стручне спреме, иста радна способност, одговорност и физички и интелектуални рад и да су одлука послодавца или споразум са запосленим који нису у складу са ставом 2. овог члана ништави (члан 104. ст. 1. до 4); да се зарада из члана 104. став 1. овог закона састоји од зараде за обављени рад и време проведено на раду, зараде по основу доприноса запосленог пословном успеху послодавца (награде, бонуси и сл.) и других примања по основу радног односа, у складу са општим актом и уговором о раду (члан 105. став 1); да се зарада за обављени рад и време проведено на раду састоји од основне зараде, дела зараде за радни учинак и увећане зараде (члан 106); да се основна зарада одређује на основу услова, утврђених правилником, потребних за рад на пословима за које је запослени закључио уговор о раду и времена проведеног на раду, да се радни учинак одређује на основу квалитета и обима обављеног посла, као и односа запосленог према радним обавезама, да се општим актом утврђују елементи за обрачун и исплату основне зараде и зараде по основу радног учинка из ст. 1. и 2. овог члана и да се уговором о раду може утврдити основна зарада у већем износу од основне зараде утврђене на основу елемената из општег акта (члан 107).

Из наведеног произлази да се основна зарада за најједноставнији посао утврђује појединачним колективним уговором, путем преговора његових потписника – послодавца и синдиката, да се општим актом утврђују елементи за обрачун и исплату основне зараде, зараде по основу радног учинка и увећане зараде. Оспореним одредбама члана 27. Појединачног колективног уговора цена рада за најједноставнији рад, која се множи са коефицијентом посла који запослени обавља из члана 26. и тако утврђује цена рада посла, утврђена је у различитим нето, односно бруто износима, у зависности од тога у ком се организационом делу, тзв. профитној организацији рад обавља, што за последицу има да се за исти рад или рад исте вредности остварује различита зарада у зависности од тога у којој се профитној организацији рад обавља. Уставни суд је ценио да је овако регулисање несаслагасно са одредбама члана 104. ст. 2. и 3. Закона о раду, које одређују да се запосленима гарантује једнака зарада за исти рад или рад исте вредности који остварују код послодавца и да се под радом исте вредности подразумева рад за који се захтева исти степен стручне спреме, иста радна способност, одговорност и физички и интелектуални рад, из чега произилази да цена рада за исти рад или рад исте вредности мора бити иста, без обзира на то у ком се организационом делу рад обавља. Неоспорно је да висина зараде запослених зависи и од остварених пословних резултата послодавца, који су различити у различитим организационим деловима, на који утичу, како се наводи у одговору доносиоца оспорених аката, саобраћајно тржиште, територијална ограниченост, остварени приходи, трошкови и расходи и број запослених. Међутим, ови елементи зараде могу бити од утицаја на

тзв. варијабилни део зараде – на део зараде за радни учинак, односно део зараде по основу доприноса запосленог пословном успеху послодавца из чл. 105, 106. и 107. Закона о раду. Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе члана 27. Појединачног колективног уговора нису сагласне ни са одредбом члана 60. став 4. Устава, према којој свако има право на правичну накнаду за рад.

Увидом у садржај оспорених колективних уговора из тачке 3. изреке, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе чл. 1. и 2. Колективног уговора о изменама и допунама основног Колективног уговора од 20. августа 2002. године не утврђују цену рада за најједноставнији рад за профитне организације, што је био разлог подношења ове иницијативе. Оспореним одредбама чл. 3. и 4. Колективног уговора о изменама и допунама основног Колективног уговора од 1. октобра 2002. године измењен је члан 26. Колективног уговора, који није био оспорен овом иницијативом, односно утврђено да се запосленима у деловима предузећа са седиштем ван Београда, у којима је утврђена нижа вредност цене рада за најједноставнији рад, исплаћује разлика у виду фиксне стимулације. Такође, оспореним одредбама члана 1. Колективног уговора о изменама и допунама основног Колективног уговора од 25. септембра 2003. године, још једном је измењен члан 26. Колективног уговора. Стога је Уставни суд оценио да оспорене одредбе наведених колективних уговора из тачке 3. изреке, нису несагласне са одредбама члана 104. ст. 2. и 3. Закона о раду и Уставом зајемченом праву на правичну накнаду за рад из члана 60. став 4. Устава, па није нашао основа за прихватање иницијативе у овом делу.

Полазећи од тога да се иницијативом оспорава уставност одредаба општинских аката којима су регулисана питања о којима Уставни суд већ има заузет став и да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је одлучио без доношења решења о покретању поступка, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

С обзиром на наведено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 45. тачка 1) и члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе оспорених колективних уговора наведених у тач. 1. и 2. изреке престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: ИУо-25/2009 од 9. јуна 2010. године

(„Службени гласник РС“, број: 55/10)

Доносилац оспореног правилника био је овлашћен да аутономно уреди основе, мерила, начин и поступак давања у закуп на неодређено време станова добијених из средстава солидарности, те је расподелу ове категорије станова био властан да уреди на исти начин као и решавање

стамбених потреба запослених из других извора средстава, јер је законом била предвиђена само обавеза издвајања средстава солидарности, а не и начин на који ће се прописати њихово давање у закуп.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање незаконитости одредаба чл. 79. до 82. Правилника о решавању стамбених потреба, који је донео Управни одбор „Пролетер“ ДД за производњу чарапа, Ивањица, 25. фебруара 1999. године.

Образложење

Уставном суду је поднета иницијатива за оцену уставности и законитости одредаба чл. 79, 80, 81. и 82. Правилника наведеног у изреци. У иницијативи се наводи да је оспореним одредбама предвиђено да се на расподелу станова солидарности примењују аналогно одредбе Правилника које регулишу доделу стамбених кредита. Иницијатор истиче да критеријуми за расподелу станова солидарности „никако не могу бити исти, а поготово не може бити пресудан радни стаж, јер се ради о стану солидарности који је добијен од Скупштине општине Ивањица“. Сматра да, када је реч о стану солидарности, доминантни критеријуми морају бити социјални елемент, број чланова породице, здравствено стање радника и чланова његове породице, а не радни стаж. По мишљењу подносиоца иницијативе, оспорене одредбе Правилника нису у сагласности ни са Законом о раду и Општим колективним уговором, а у погледу захтева за оцену уставности Правилника, сматра да је Правилник у супротности са чланом 3. Устава, који гарантује владавину права, при чему не наводи ближе разлоге у чему би се састојала повреда тог принципа, па се може сматрати да је иницијативом захтевана само оцена законитости оспорених одредаба Правилника.

У одговору на иницијативу, доносилац оспореног правилника, поред осталог, наводи да је Правилник о решавању стамбених потреба донет 25. фебруара 1999. године од стране Управног одбора и да су одредбе оспореног члана 80. став 1. ал. 2. и 3. стављене ван снаге Одлуком Управног одбора, број 67-217 од 19. маја 2003. године.

У поступку пред Уставним судом утврђено је да је оспореним одредбама Правилника о решавању стамбених потреба од 25. фебруара 1999. године и Одлуком Управног одбора од 19. маја 2003. године предвиђено: да се станови које предузеће добије на конкурс по основу Споразума о условима и мерилима и критеријумима за коришћење станова солидарности за стамбену изградњу, дају радницима на коришћење под условима и мерилима

из овог правилника, као за стамбене кредите (члан 79); да право на стан по основу солидарности радник предузећа стиче ако испуњава услове да радник или члан породичног домаћинства није носилац станарског права, односно нема решено стамбено питање на задовољавајући начин у смислу одредаба овог правилника (члан 80); да независно од услова из претходног члана радници предузећа имају право да реше своје стамбене потребе по основу солидарности ако је радник остао без стана услед елементарних непогода (пожар, поплава, померање и клизање земљишта, земљотрес и сл.), ако је породица радника који је погинуо због последице несреће на послу остала без стана или нема стан, ако се решава стамбено питање радника који одлази у инвалидску пензију од последица повреде на раду или професионалног обољења (члан 81); да право првенства на станове по основу солидарности без утврђивања приоритета имају радници чије се стамбено питање решава на основу члана 81. овог правилника (члан 82).

Чланом 27. став 3. Закона о становању („Службени гласник Републике Србије“, бр. 50/92, 76/92, 84/92, 23/93, 46/94, 48/94, 44/95, 16/97, 26/01 и 101/05), којим се уређује област стамбених односа, прописано је да носилац права располагања својим актом ближе прописује начин евидентирања и одлучивања о коришћењу средстава од станова продатих путем откупа, као и услове, начин и поступак давања зајмова из тих средстава, а одредбом члана 47. став 2. истог закона утврђено је да предузећа и установе могу, у складу са својим општим актом, односно прописом о решавању стамбених потреба, да дају станове у закуп на неодређено време.

Из наведених одредаба Закона произлази да законом нису уређени начин, услови и поступак за доделу станова у закуп и давање стамбених зајмова, нити ограничења у погледу вредновања критеријума и да је доносилац општег акта овлашћен да самостално уређује услове, критеријуме, мерила и поступак за решавање стамбених потреба запослених, у складу са својим потребама и могућностима, али и да је обавезан да критеријуме за доделу станова у довољној мери објективизира, поштујући Уставом и законом утврђене принципе – да се прописани критеријуми, под једнаким условима, односе на све који се налазе у истој стамбеној ситуацији. При томе, Суд је констатовао да је одредбама члана 44. Закона о становању, које су брисане Законом о изменама Закона о становању („Службени гласник РС“, број 26/01), била предвиђена могућност решавања стамбених потреба, поред осталог, и запослених лица из средстава солидарности, као и да је одредбом члана 4. Закона о порезу на фонд зарада („Службени гласник РС“, број 27/01), који је престао да важи ступањем на снагу Закона о престанку важења Закона о порезу на фонд зарада („Службени гласник РС“, број 33/04), било прописано да се део средстава остварених од пореза на фонд зарада усмерава за солидарну стамбену изградњу.

Имајући у виду да је наведеним Законом о порезу на фонд зарада била предвиђена само обавеза издвајања средстава солидарности, а не и начин на који ће се прописати давање станова солидарности, доносилац оспореног правилника је био овлашћен да уреди основе, мерила, начин и поступак

давања у закуп на неодређено време станова добијених из средстава солидарности. Како уређивање наведених питања спада у домен аутономне регулативе, доносилац оспореног правилника је, по оцени Суда, имао овлашћење да расподелу станова из средстава солидарности уреди на исти начин као и решавање стамбених потреба запослених из других извора средстава, односно да та питања уреди на начин како је то предвиђено одредбама чл. 79. до 82. предметног Правилника.

Уставни суд указује да одредбе Закона о раду и Општег колективног уговора на које се позива у иницијативи, нису од значаја за оцену законитости оспореног правилника, јер не уређују питања везана за решавање стамбених потреба запослених.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је нашао да нема основа за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости оспорених одредаба Правилника, те сагласно члану 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник Републике Србије“, број 109/07), није прихватио иницијативу.

На основу изложеног и одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд је решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: УО-337/2009 од 28. маја 2010. године

Појединачним колективним уговором могу се предвидети већа права и повољнији услови рада од права и услова утврђених законом, као и друга права која нису утврђена законом, осим ако законом није друкчије одређено. Како Закон о раду прави разлику између зараде и накнаде зараде и оставља могућност да се општим актом и уговором о раду, па и колективним уговором, утврде и други случајеви (осим оних већ прописаних законом) у којима запослени има право на накнаду зараде, а Закон о штрајку искључује само право на зараду за време штрајка, а не и евентуално право на накнаду зараде, оспорена одредба Колективног уговора, којом је утврђено да запослени – учесник у штрајку организованом по одлуци одбора синдикалне организације има право на материјалну накнаду за времеведено у штрајку, није несагласна са законом.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредбе члана 162. став 2. Колективног уговора Акционарског друштва „Београдска индустрија пива, слада и безалкохолних пића“, број 1333/1 од 6. јуна 2007. године.

2. Одбацује се иницијатива за оцену уставности и законитости одредбе члана 160. став 2. Колективног уговора Акционарског друштва „Београдска индустрија пива, слада и безалкохолних пића“, број 2620/2 од 20. децембра 2005. године.

3. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу Колективног уговора из тачке 1. изреке.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и законитости одредбе члана 160. став 2. Колективног уговора Акционарског друштва „Београдска индустрија пива, слада и безалкохолних пића“, број 2620/2 од 20. децембра 2005. године и одредбе члана 162. став 2. Колективног уговора истог Акционарског друштва, број 1333/1 од 6. јуна 2007. године. По својој садржини обе оспорене одредбе Колективних уговора из 2005. и 2007. године су истоветне. Иницијатор сматра да су оспорене одредбе колективних уговора, којима је предвиђено да запослени, који учествује у штрајку који је организован по одлуци одбора синдикалне организације, има право на материјалну накнаду за време проведено у штрајку у висини просечне зараде остварене за претходна три месеца у складу са законом, колективним уговором и уговором о раду, несагласне са Уставом и Законом о штрајку, који у одредби члана 14. став 2. прописује да запослени који учествује у штрајку остварује основна права из радног односа, осим права на зараду.

Од доносиоца акта је 13. априла 2009. године затражено да Уставном суду достави одговор на наводе у иницијативи. Како доносилац акта у остављеном року, као ни накнадно није поступио по налогу Уставног суда за достављање одговора, Уставни суд је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) наставио поступак у овој уставноправној ствари.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да су Колективни уговор из тачке 1. изреке закључили генерални директор Акционарског друштва „Београдска индустрија пива, слада и безалкохолних пића“ и Синдикална организација „БИП“ као репрезентативна организација синдиката 6. јула 2007. године, а на основу одредаба чл. 240. и 248. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05). Овим колективним уговором, у складу са законом, уређују се права, обавезе и одговорности запослених у Акционарском друштву из области рада и радних односа, као и међусобни односи учесника колективног уговора (члан 1).

Према оспореној одредби члана 162. став 2. запослени који учествује у штрајку који је организован по одлуци одбора Синдикалне организације има право на материјалну накнаду за време проведено у штрајку у висини просечне зараде остварене за претходна три месеца у складу са законом, колективним уговором и уговором о раду.

Уставом Републике Србије утврђено је: да запослени имају право на штрајк, у складу са законом и колективним уговором, као и да право на штрајк може бити ограничено само законом, сходно природи или врсти делатности (члан 61); да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, друге економске и социјалне односе од општег интереса (члан 97. тачка 8)); 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).

Закон о штрајку („Службени лист СРЈ“, број 29/96 и „Службени гласник РС“, број 10/04) у члану 14. прописује: да организовање штрајка, односно учешће у штрајку под условима утврђеним овим законом не представља повреду радне обавезе, не може бити основ за покретање поступка за утврђивање дисциплинске и материјалне одговорности запосленог (став 1); да запослени који учествује у штрајку остварује основна права из радног односа, осим права на зараду, а права из социјалног осигурања у складу са прописима о социјалном осигурању (став 2); да организатори штрајка, односно учесници у штрајку, који није организован у складу са овим законом неће уживати заштиту утврђену у ст. 1. и 2. овог закона (став 3).

Закон о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05) у члану 8. предвиђа: да колективни уговор и правилник о раду (у даљем тексту: општи акт) и уговор о раду не могу да садрже одредбе којима се запосленом дају мања права или утврђују неповољнији услови рада од права и услова који су утврђени законом (став 1); да општим актом и уговором о раду могу да се утврде већа права и повољнији услови рада од права и услова утврђених законом, као и друга права која нису утврђена законом, осим ако законом није друкчије одређено (став 2). Одредбама члана 114. став 1. и члана 117. став 1. Закона утврђени су случајеви у којима запослени има право на накнаду зараде, при чему је одредбом члана 117. став 2. прописано да општим актом и уговором о раду могу да се утврде и други случајеви у којима запослени има право на накнаду зараде.

Уставни суд је утврдио да према одредби члана 14. став 2. Закона о штрајку, запосленом који учествује у штрајку не припада право на зараду, као и да наведени закон не прописује могућност да се ово питање колективним уговором као општим актом уреди на другачији начин. Међутим, Суд није прихватио иницијативу за оцену уставности и законитости одредбе члана 162. став 2. оспореног Колективног уговора, пошто њоме није утврђено право учесника у штрајку на зараду, већ на накнаду зараде. Имајући у виду да Закон о раду прави разлику између зараде и накнаде зараде, а да је одредбом члана 117. став 2. Закона о раду изричито прописано да се општим актом и уговором о раду, дакле и колективним уговором, могу утврдити

и други случајеви (осим оних већ прописаних законом) у којима запослени има право на накнаду зараде, при чему Закон о штрајку, као што је речено, искључује само право на зараду за време штрајка, а не и евентуално право на накнаду зараде, Уставни суд је оценио да оспорена одредба Колективног уговора није несагласна са законом. Уставни суд је, при томе, имао у виду и да је чланом 8. Закона о раду прописано да се појединачним колективним уговором могу предвидети већа права и повољнији услови рада од права и услова утврђених законом, као и друга права која нису утврђена законом, осим ако законом није друкчије одређено.

Поводом оспоравања уставности наведене одредбе Колективног уговора, Уставни суд указује да је у члану 61. Устава утврђено да се зајемчено право на штрајк остварује у складу са законом и колективним уговором, те како је оцена Суда да оспорене одредба није несагласна са законом, то следи да није несагласна ни са Уставом.

Из наведених разлога, Уставни суд је утврдио да нема основа за покретање поступка за оцену уставности и законитости оспореног члана Колективног уговора из 2007. године, те иницијативу није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Уставни суд је одбацио иницијативу за оцену уставности и законитости одредбе члана 160. став 2. Колективног уговора из 2005. године, из разлога што је оспорени акт престао да важи 6. јула 2007. године, а иницијатива за његову оцену је поднета 7. августа 2008. године, дакле по истеку рока од шест месеци од дана престанка важења оспореног Колективног уговора, у коме року Суд, сагласно одредби члана 167. став 5. Устава, може ценити сагласност закона и других општих аката са Уставом и по престанку њихове важности. Стога је Уставни суд утврдио да не постоје процесне претпоставке за успостављање надлежности Уставног суда, те је иницијативу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 2) Закона о Уставном суду.

С обзиром на то да је Уставни суд донео коначну одлуку у овој уставноправној ствари, одбацио је захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспореног акта, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду.

На основу изложеног, Уставни суд је, сагласно одредбама члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду и члана 82. став 1. тачка 2. и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУо-140/2008 од 22. јуна 2010. године

Обуштава њосиуика

Када у току поступка пред Уставним судом престану да важе оспорени акти, као и закон у односу на који се тражи оцена њихове законитости,

Уставни суд обуставља поступак, због престанка процесних претпоставки за вођење поступка и одлучивање.

Уставни суд оцену уставности општих аката врши искључиво у односу на важећи Устав Републике Србије и није надлежан да оцењује општи акт који је оспорен у односу на Устав Савезне Републике Југославије.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Обуставља се поступак за оцену законитости одредаба чл. 182. и 183. Правила о пословању Београдске берзе а. д. Београд („Службени гласник РС“, бр. 13/04, 116/04 и 30/05), Правилника о раду Комисије Београдске берзе а. д. Београд за утврђивање постојања берзанских прекршаја и изрицање мера и казни, од 23. фебруара 2004. године и Правилника о раду Комисије Београдске берзе а. д. Београд за берзанске прекршаје, од 20. априла 2006. године.

2. Одбацује се предлог за оцену уставности и иницијатива за оцену уставности и законитости Правилника о раду Дисциплинске комисије Београдске берзе а. д. Београд, од 19. јула 2002. године и Правила Мешовите берзе, Београдске берзе а. д. Београд, од 15. априла 1997. године.

Образложење

Суд Србије и Црне Горе, на основу одредбе члана 12. став 2. Закона за спровођење Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист СЦГ“, број 1/03), уступио је Уставном суду предлог и иницијативу којима се оспоравају одредбе Правилника о раду Дисциплинске комисије Београдске берзе а. д. Београд, из 2002. године и Правила Мешовите берзе, Београдске берзе а. д. Београд, из 1997. године, у односу на Устав Савезне Републике Југославије, с тим да се иницијативом наведени акти оспоравају и у односу на Закон о берзама, берзанском пословању и берзанским посредницима („Службени лист СРЈ“, број 90/94). Такође, Уставном суду је поднет предлог којим се оспоравају одредбе чл. 182. и 183. Правила о пословању Београдске берзе а. д. Београд („Службени гласник РС“, бр. 13/04, 116/04 и 30/05), као и одредбе Правилника о раду Комисије Београдске берзе а. д. Београд за утврђивање постојања берзанских прекршаја и изрицање мера и казни, од 23. фебруара 2004. године и Правилника о раду Комисије Београдске берзе а. д. Београд за берзанске прекршаје, од 20. априла 2006. године, и то у односу на Закон о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената („Службени лист СРЈ“, број 65/02 и „Службени гласник РС“, бр. 57/03 и 55/04).

Имајући у виду време покретања поступка, Уставни суд је у овом уставносудском предмету поступио сагласно члану 112. Закона о Уставном

суду („Службени гласник РС“, број 109/07), којим је прописано да ће се поступци пред Уставним судом започети пре дана ступања на снагу овог закона, окончати по одредбама овог закона.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорени правилник о раду Комисије Београдске берзе а. д.д 23. фебруара 2004. године, престао да важи ступањем на снагу оспореног правилника о раду Комисије Београдске берзе а. д. Београд за берзанске прекршаје, од 20. априла 2006. године, који је такође престао да важи ступањем на снагу Правилника о раду Комисије Београдске берзе а. д. Београд за берзанске прекршаје, од 8. септембра 2009. године. Такође је утврђено и да су оспорена Правила о пословању Београдске берзе а. д. Београд („Службени гласник РС“, бр. 13/04, 116/04, 30/05, 69/05, 111/05 и 44/06) престао да важе, ступањем на снагу Правила пословања Београдске берзе а. д. Београд, од 22. новембра 2006. године.

Закон о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената („Службени лист СРЈ“, број 65/02 и „Службени гласник РС“, бр. 57/03, 55/04, 45/05, 85/05 и 101/05), који је важио у време доношења оспорених аката и у односу на који се тражи оцена њихове законитости, престао је да важи ступањем на снагу Закона о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената („Службени гласник РС“, број 47/06).

С обзиром на то да су у току поступка пред Уставним судом престао да важе оспорени акти, као и да је престао да важи Закон о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената из 2002. године у односу на који је тражена оцена њихове законитости, Уставни суд је, сагласно одредби члана 57. тачка 2) Закона о Уставном суду, обуставио поступак за оцену законитости одредаба чл. 182. и 183. Правила о пословању Београдске берзе а. д. Београд („Службени гласник РС“, бр. 13/04, 116/04 и 30/05), Правилника о раду Комисије Београдске берзе а. д. Београд за утврђивање постојања берзанских прекршаја и изрицање мера и казни, од 23. фебруара 2004. године и Правилника о раду Комисије Београдске берзе а. д. Београд за берзанске прекршаје, од 20. априла 2006. године, покренут поднетим предлогом, због престанка процесних претпоставки за вођење поступка и одлучивање.

Уставни суд је утврдио и да је оспорени Правилник о раду Дисциплинске комисије Београдске берзе а. д. Београд, од 19. јула 2002. године, престао да важи ступањем на снагу Правилника о раду Комисије Београдске берзе а. д. Београд за утврђивање постојања берзанских прекршаја и изрицање мера и казни, од 23. фебруара 2004. године.

Како Правила пословања Београдске берзе а. д. Београд из 2004. године у прелазним и завршним одредбама не садрже одредбе којима се стављају ван снаге одредбе оспорених Правила Мешовите берзе, Београдске берзе а. д. Београд од 15. априла 1997. године, то се поставило питање да ли је оспорени акт и даље на снази.

Устав Републике Србије у одредби члана 196. утврђује начин ступања на снагу закона и других општих аката, али не и начин њиховог престанка.

Према правилима правне технике, постоји више начина престанка важења прописа. Најчешћи начин престанка важења закона или другог прописа је његово изричито стављање ван снаге од стране надлежног органа. Међутим, у правној пракси присутан је и начин прећутног престанка важења прописа, сагласно правном правилу по коме касније донет пропис ставља ван снаге ранији пропис, при чему се подразумева да касније донети пропис уређује истоветна правна питања, и то не само по врсти, већ и према степену конкретности њиховог уређивања. Дакле, иако оспорена Правила пословања из 1997. године нису изричито стављена ван снаге, имајући у виду да наведена Правила пословања Београдске берзе а. д. Београд из 2004. године на истом степену конкретности уређују питања која су уређивала и оспорена Правила пословања, Уставни суд је оценио да су даном ступања на снагу Правила пословања из 2004. године, прећутно стављена ван снаге оспорена Правила пословања из 1997. године.

Устав Савезне Републике Југославије у односу на који су предлогом и иницијативом оспорени наведени правилник из 2002. године и Правила пословања из 1997. године, престао је да важи ступањем на снагу Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист СЦГ“, број 1/03), 4. фебруара 2003. године. Такође, престанком државне заједнице Србија и Црна Гора престао је да важи и Уставна повеља. Одредбама члана 124. став 1. тач. 1) и 3) Устава Савезне Републике Југославије било је прописано да Савезни Уставни суд одлучује о сагласности закона, других прописа и општих аката са Уставом Савезне Републике Југославије и са потврђеним и објављеним међународним уговорима, као и са савезним законом.

Одредбама члана 167. став 1. тач 1) и 3) Устава Републике Србије је утврђено да Уставни суд одлучује о сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, као и сагласности других општих аката са законом.

Из наведених одредаба члана 167. Устава произлази да Уставни суд није надлежан да оцењује оспорени правилник из 2002. године и оспорена Правила пословања из 1997. године у односу на Устав Савезне Републике Југославије, који је престао да важи и у односу на који Уставни суд није био надлежан да врши оцену ни у време његовог важења, јер оцену уставности општих аката овај Суд врши искључиво у односу на Устав Републике Србије. Полазећи од наведеног, Уставни суд је, на основу одредбе члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, одбацио предлог и иницијативу за оцену сагласности наведеног Правилника из 2002. године и Правила пословања из 1997. године са Уставом Савезне Републике Југославије, због ненадлежности, и одлучио као у тачки 2. изреке.

Такође, имајући у виду да су оспорени правилник из 2002. године и Правила пословања из 1997. године престао да важе, а да је ступањем на снагу Закона о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената из 2002. године престао да важи Закон о берзама, берзанском пословању и берзанским посредницима („Службени лист СРЈ“, број 90/94),

у односу на који је тражена оцена законитости тих општих аката то је Уставни суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, одбацио иницијативу и у овом делу, због престанка процесних претпоставки за вођење поступка и одлучивање Суда.

На основу изложеног и одредаба члана 46. тачка 7) Закона о Уставном суду и члана 82. став 1. тачка 1. и став 2. и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IY-153/2005 од 16. априла 2010. године

6.2. Општи акти установа

Директор установе, као орган руковођења, сагласно законом прописаном положају и овлашћењима да организује процес рада, представља и заступа установу, руководи процесом рада и сноси одговорност за законитост рада установе, може донети општи акт којим се уређују питања радне дисциплине и понашања запослених у установи, само под условом да она нису уређена статутом установе и да статут садржи такво овлашћење директора. Како Статут Здравственог центра не садржи такво овлашћење директора, нити је такво овлашћење садржано у одредбама одговарајућих закона, Уставни суд је оценио да је оспорени правилник донет од ненадлежног органа, те да није сагласан са законом, а тиме ни са Уставом.

Оспорена Наредба директора Здравственог центра којом су одређена лица за давање изјава за медије у вези са радом и пословањем установе, не садржи правне норме којима се на општи начин уређују одређени односи, те нема карактер општег правног акта за чију оцену је надлежан Уставни суд, у смислу члана 167. Устава.

Уставни донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да Правилник о радној дисциплини и понашању запосленог Здравственог центра Пожаревац, број 3445 од 18. октобра 2005. године, није у сагласности са Уставом и законом.

2. Одбацује се иницијатива за оцену уставности и законитости Наредбе директора Здравственог центра Пожаревац, број 1861 од 29. маја 2006. године.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Правилника о радној дисциплини и понашању запосленог Здравственог центра Пожаревац, број 3445 од 18. октобра 2005. године и Наредбе директора Здравственог центра Пожаревац, број 1861 од 29. маја 2006. године. Подносилац иницијативе сматра да је оспорени правилник у супротности са одредбом члана 3. став 4. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05), будући да је донет од стране директора, а не управног одбора Здравственог центра, као надлежног органа за његово доношење. Оспорена Наредба директора Здравственог центра којом су овлашћени органи Здравственог центра за давање изјава за медије које се односе на рад и пословање Здравственог центра, по мишљењу подносиоца иницијативе, у супротности је са одредбама члана 45, члана 46. ст. 1. и 2. и члана 48. Устава Републике Србије од 1990. године, којима је зајемчена слобода савести, мисли и јавног изражавања, слобода штампе и других видова јавног обавештавања, право грађана да у средствима јавног обавештавања изражавају своја мишљења и право да јавно критикују рад државних и других органа и организација, да им подносе представке, петиције и предлоге и да на њих добију одговор када га траже. Осим тога, иницијатор сматра да је оспорена Наредба супротна и одредби члана 13. Закона о раду, којом је прописано да запослени има право на изражавање својих ставова о битним питањима у области рада, као и да због тих активности не може бити позван на одговорност.

У одговору доносиоца аката на наводе из иницијативе истакнуто је, поред осталог, да се одредба члана 3. став 4. Закона о раду на коју се позива подносилац иницијативе, односи на надлежност Управног одбора за доношење правилника о раду као општег акта који се од оспореног правилника разликује како у погледу садржине, тако и у погледу надлежности за његово доношење. У односу на оспоравање Наредбе директора Здравственог центра у одговору је наведено да Наредба није у супротности са одредбама чл. 45, 46. и 48. Устава Републике Србије, с обзиром на то да су Наредбом одређена лица за давање изјава које се искључиво односе на рад и пословање Здравственог центра. У прилог својих навода доносилац оспорених аката напомиње и да је чланом 37. Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, број 107/05) прописано да подаци из медицинске документације спадају у личне податке о пацијенту и представљају службену тајну, те запослени у Здравственом центру не могу ове податке износити у јавност, јер у супротном чине кривично дело, уз напомену да у судској пракси постоје правоснажне судске одлуке којима су окривљена лица осуђена за кривична дела извршена управо изношењем оваквих података у јавност.

У претходном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорени Правилник о радној дисциплини и понашању запосленог донео директор Здравственог центра Пожаревац, 18. октобра 2005. године, с позивом на одредбу члана 179. став 1. тачка 3) Закона о раду. Овим правилником

утврђено је шта се сматра непоштовањем радне дисциплине, односно прописана су понашања запосленог због којих се запосленом даје отказ уговора о раду (члан 1).

Оспорену Наредбу донео је, такође, директор Здравственог центра, на основу члана 20. став 1. тачка 7. Статута Здравственог центра Пожаревац и њоме је предвиђено да изјаве за медије, које се односе на рад и пословање Здравственог центра могу да дају директор и заменик директора Здравственог центра, ПР Здравственог центра, заштитник пацијентових права из области заштите права пацијента, референт за доступност информацијама од јавног значаја и запослени које директор овласти за давање одређених информација, као и да поступање супротно овом упозорењу представља тежу повреду радне дужности и основ је за отказ уговора о раду.

Како је иницијатива поднета пре ступања на снагу Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Суд је поступак у овој уставноправној ствари водио у складу са одредбама важећег закона, сагласно одредби члана 112. истог закона.

Такође, будући да је иницијатива поднета у време важења Устава Републике Србије од 1990. године и да се њоме тражи оцена уставности оспорених аката у односу на тај Устав, који је престао да важи ступањем на снагу новог Устава Републике Србије, 8. новембра 2006. године, Уставни суд, сагласно својој надлежности утврђеној чланом 167. Устава, оцену уставности и законитости врши у односу на важећи Устав и важеће законе.

Уставом је утврђено: да се јемчи слобода мишљења и изражавања, као и слобода да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје, као и да се слобода изражавања може законом ограничити, ако је то неопходно ради заштите права и угледа других, чувања ауторитета и непристрасности суда и заштите јавног здравља, морала демократског друштва и националне безбедности Републике Србије (члан 46. ст. 1. и 2); да свако има право да, сам или заједно са другима, упућује петиције и друге предлоге државним органима, организацијама којима су поверена јавна овлашћења, органима аутономне покрајине и органима јединица локалне самоуправе и да од њих добије одговор када га тражи и да због ставова изнетих у поднетој петицији или предлогу не може да трпи штетне последице, осим ако је тиме учинио кривично дело (члан 56. ст. 1. и 2); да свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услова рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа, те да се нико тих права не може одрећи (члан 60. став 4); да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности и друге економске и социјалне односе од општег интереса (члан 97. тачка 8)); 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 јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 42/91, 71/94 и 79/05) прописано је: да се ради обезбеђивања остваривања права утврђених законом и остваривања другог законом утврђеног интереса у области образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања, здравствене заштите животиња, оснивају установе (члан 3. став 1); да су органи установе директор, управни и надзорни одбор, ако законом није друкчије одређено (члан 16); да директор руководи установом (члан 17) и има права и дужности директора предузећа (члан 19); да управни одбор установе доноси статут установе, одлучује о пословању установе, усваја извештај о пословању и годишњи обрачун, доноси програм рада установе, одлучује о коришћењу средстава у складу са законом и врши и друге послове утврђене актом о оснивању и статутом (члан 21).

Законом о здравственој заштити („Службени гласник РС“, број 107/05) прописано је: да су органи здравствене установе директор, управни и надзорни одбор (члан 130. став 1); да директор организује рад и руководи процесом рада, представља и заступа здравствену установу и одговоран је за законитост рада здравствене установе (члан 131. став 1); да управни одбор здравствене установе доноси статут здравствене установе уз сагласност оснивача, доноси друге опште акте установе у складу са законом, одлучује о пословању здравствене установе, доноси програм рада и развоја, доноси финансијски план и годишњи обрачун здравствене установе у складу са законом, усваја годишњи извештај о раду и пословању здравствене установе, одлучује о коришћењу средстава здравствене установе у складу са законом, расписује јавни конкурс и спроводи поступак избора кандидата за обављање функције директора, обавља и друге послове утврђене законом и статутом (члан 136. став 1); да здравствена установа има статут којим се уређује делатност, унутрашња организација, управљање, пословање, услови за именовање и разрешење директора, заменика директора, односно помоћника директора за образовни и научно истраживачки рад, као и друга питања од значаја за рад установе (члан 141. став 1); да се права, дужности и одговорности запослених у здравственој установи, односно приватној пракси остварују у складу са прописима о раду, ако овим законом није друкчије одређено (члан 172).

Законом о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05) прописано је: да се права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада, уређују овим законом и посебним законом, у складу са ратификованим међународним конвенцијама, као и да се права, обавезе и одговорности из радног односа уређују и колективним уговором и уговором о раду, а правилником о раду, односно уговором о раду само када је то овим законом одређено (члан 1. ст. 1. и 2); да се одредбе овог закона примењују и на запослене у државним органима, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе и јавним службама, ако законом није друкчије

одређено (члан 2. став 2); да се колективним уговором код послодавца, у складу са законом, уређују права, обавезе и одговорности из радног односа и међусобни односи учесника колективног уговора, да се правилником о раду, односно уговором о раду, у складу са законом, уређују права, обавезе и одговорности из радног односа и то у таксативно наведеним случајевима који се односе на постојање конкретних околности које имају за последицу немогућност закључења посебног колективног уговора код послодавца, као и да правилник о раду доноси управни одбор, а код послодавца код кога није образован управни одбор – директор, односно лице које послодавац овласти у правном лицу у складу са законом (члан 3. ст. 1, 2. и 4).

Одредбом члана 25. тачка 7. Статута Здравственог центра Пожаревац, број 398 од 27. фебруара 1998. године предвиђено је да Управни одбор доноси акт о унутрашњој организацији и друге опште акте, у складу са законом.

Полазећи од наведених одредаба закона, Уставни суд указује да је директор установе, као орган руковођења, сагласно одредби члана 131. став 1. Закона о здравственој заштити, те одредбама чл. 17. и 19. Закона о јавним службама, овлашћен не само да организује процес рада и да представља и заступа установу, већ и да руководи процесом рада и, у складу са овим овлашћењима, одговоран је за законитост рада установе. Такође, одредбом члана 141. став 1. Закона о здравственој заштити предвиђено је да, поред изричито наведених питања, статутом здравствене установе могу да се уреде и друга питања од значаја за рад установе. С обзиром на законом прописан положај директора, Уставни суд оцењује да питања радне дисциплине и понашања запослених у установи јесу питања која су у вези са организацијом и руковођењем процесом рада и обезбеђењем услова за законит рад здравствене установе, а све с циљем пружања ефикасне и квалитетне здравствене заштите грађана, као једног од начела Закона о здравственој заштити. У том смислу, по оцени Уставног суда, управни одбор Здравственог центра Пожаревац је био овлашћен да ова питања, као друга питања од значаја за рад установе, поред законом изричито прописаних, уреди статутом или да статутом овласти директора, као орган руковођења, да их уреди. Међутим, како одредбе Статута Здравственог центра не садрже наведено овлашћење директора, нити је такво овлашћење садржано у одредбама одговарајућих закона, већ је, напротив, и одредбом члана 136. став 1. тачка 2) Закона о здравственој заштити и одредбом члана 27. тачка 7. Статута предвиђено да опште акте доноси управни одбор, Уставни суд је оценио да оспорени правилник није сагласан са законом.

Уставни суд налази да се не могу прихватити наводи иницијатора који-ма се оспорени правилник, у суштини, поистовећује са правилником о раду, као посебном врстом општег правног акта. Ово из разлога што је, према одредбама члана 3. Закона о раду, правилник о раду општи акт који у Закону прописаним случајевима замењује Колективни уговор код послодавца, док се не стекну услови за закључење колективног уговора, те се стога тим актом, за разлику од оспореног правилника, уређују сва питања која су предмет уређивања колективног уговора. Међутим, имајући у виду оцену

Уставног суда поводом спорног уставноправног питања, неоснованост изнетих навода иницијатора није била од утицаја на другачију одлуку Суда.

Уставни суд је, такође, оценио да је оспорени правилник самим тим што није сагласан са законом, несагласан и уставном принципу обавезне сагласности свих општих правних аката са законом утврђеном у члану 195. став 1. Устава.

Имајући у виду да је у току претходног поступка правно стање у овом предмету потпуно утврђено и да су прикупљени подаци пружали поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), одлучио без доношења решења о покретању поступка.

Разматрајући Наредбу директора здравственог центра којом су одређена лица за давање изјава за медије везаних за рад и пословање Здравственог центра, Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио да оспорена Наредба нема значење општег правног акта за чију је оцену надлежан Уставни суд, у смислу члана 167. Устава, односно да не садржи правне норме којима се на општи начин уређују одређени односи већ по својој правној природи и садржини представља акт донет у поступку организације процеса рада Здравственог центра, којим су таксативно одређена лица овлашћена за давање информација о раду и пословању Здравственог центра. Из наведених разлога, Уставни суд је у овом делу одбацио иницијативу због ненадлежности, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

На основу изложеног и одредаба члана 45. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду и члана 82. став 1. тачка 1. и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, Правилник из тачке 1. изреке престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: IY-151/2006 од 11. фебруара 2010. године („Службени гласник РС“, број 52/10)

Установе образовања и васпитања, у складу са законом, средства за финансирање своје делатности могу обезбедити и из сопствених прихода, а финансијско учешће родитеља ученика представља облик таквог додатног и факултативног извора финансирања, с тим што се средства прикупљена по овом основу могу користити само за законом прописане намене, што значи да прикупљање средстава „ђачког динара“, сагласно закону, може бити само на добровољној основи, а не обавезујуће за родитеље и може се увести само у функцији вишег квалитета образовања, а не за намене за које се обезбеђују буџетска средства ради остваривања права на бесплатно основно и средње образовање.

Уставни донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да одредбе чл. 6. и 7. и члана 10. у делу који гласи: „у складу са чланом 7. овог правилника“, Правилника о стицању и расподели сопствених прихода, донација и „ђачког динара“ Економске школе у Чачку, број 513 од 26. јуна 2009. године, нису у сагласности са законом.

О б р а з л о ж е њ е

Пред Уставним судом покренут је поступак за оцену законитости Правилника о стицању и расподели сопствених прихода, донација и „ђачког динара“ Економске школе у Чачку, број 513 од 26. јуна 2009. године. Из садржине предлога произлази да се оспоравају одредбе чл. 6. до 12. Правилника којима се уређују питања која се односе на тзв. „ђачки динар“. Према наводима предлагача, упис у школу, односно разреде, условљава се уплатом „ђачког динара“ од стране родитеља, чиме се стварају проблеми како родитељима, тако и просветној инспекцији. Како Закон о основама система образовања и васпитања предвиђа могућност да школа путем учешћа родитеља обезбеди средства за виши стандард образовања, то се за предлагача као спорно поставило питање да ли је учешће родитеља према одредбама Закона добровољно или обавезно и да ли се упис ученика у школу, односно разред може условљавати уплатом ових средстава, а посебно из разлога што је став ресорног министарства, по тврђењу предлагача, супротан одредбама Правилника. Истовремено, предлагач наводи и да је висина „ђачког динара“ у школи чији се Правилник оспорава, била различита за поједине образовне профиле (за неке 3.000,00 динара, а за остале 1.500,00 динара)

Доносилац оспореног акта у одговору наводи да је Школа увела „ђачки динар“ као начин донаторства школи с циљем побољшања квалитета наставе и да се „ђачки динар“ најчешће уплаћује у периоду уписа деце у наредни разред, како се од родитеља током године „не би вршила никаква потраживања“. Истиче се да Школа није условљавала упис ученика уплатом „ђачког динара“, изузев што су се ове активности одвијале у исто време, а да је Школа увек имала разумевања за ученике са слабијим имовним стањем, тако да их је ослобађала уплате родитељског динара или им је омогућавала да то уплате „у више наврата“. Такође се наводи да на крају сваке наставне године Савет родитеља доноси предлог о „ђачком динару“ за наредну школску годину у износу који ће се уплаћивати, о чему коначну одлуку доноси школску одбор, а да је намена средстава ђачког динара: осигурање ученика, ђачка књижица, потврда о редовном школовању, пријава за упис, записници о испитима, сведочанства и дипломе, тестови и контролни задаци, израда

штампаних материјала, извештај, црвени крст, опрема, награде најбољим ученицима и набавка књига за ђачку библиотеку.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорени Правилник о стицању и расподели сопствених прихода, донација и „ђачког динара“ донео Школски одбор Економске школе у Чачку 26. јуна 2009. године, на основу чл. 141. и 144. Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 62/03, 64/03, 58/04, 62/04, 79/05 и 101/05). Правилником се уређује начин стицања и располагања сопственим приходима, донације, висина трошкова уписа за ванредне ученике и одређивање начина располагања средствима из „ђачког динара“. Одредбама члана 2. Правилника предвиђено је да Школа може стицати сопствене приходе: донацијама, уплатом школарине од ванредних ученика, на основу уговора о пословно-техничкој сарадњи и од родитеља ученика – „ђачки динар“. Одредбама чл. 5. до 11. Правилника уређена су питања која се односе на тзв. „ђачки динар“, и то тако што је одређено: да одлуку о „ђачком динару“ и његовој висини доноси Школски одбор на предлог Савета родитеља, до 30. јуна текуће школске године за наредну школску годину (члан 5); да средства „ђачког динара“ уплаћују родитељи ученика другог, трећег и четвртог разреда приликом уписа у наредни разред, а родитељи ученика првог разреда у септембру текуће године након конституисања Савета родитеља (члан 6); да средства „ђачког динара“ чине средства за финансирање обавеза и активности школе за која средства нису обезбеђена у буџету Републике Србије и буџету локалне самоуправе, и то – осигурање ученика, ваннаставне активности ученика, издавачка делатност школе (годишњи извештај), набавка књига за школску библиотеку и књига за награде ученицима, подстицање ваннаставних активности, фотокопирања за потребе ученика, набавка ђачких књижица, сведочанстава, диплома и материјала потребног за полагање испита, као и за све намене које у току школске године предвиди Школски одбор на предлог Савета родитеља и директора школе (члан 7); да ће, с циљем обезбеђења вишег стандарда образовања, из средстава „ђачког динара“, ученици стичући стручне консултације, у оквиру праксе посетити државне институције (Берза, Народна банка, Ковница новца, Царинарница, Осигуравајућа друштва итд.), а да ће део средстава бити усмерен ка побољшању стандарда образовања и васпитања у погледу простора, опреме и наставних средстава набавком опреме коју предвиђа прописани норматив (члан 8); да из ових средстава може бити финансирана и факултативна настава коју могу изводити наставници из школе или ван ње, под условима званичне процедуре за факултативну наставу, у смислу доступности свим ученицима, броја ученика у групи и наставног плана и програма (члан 9); да одлуку о трошењу средстава „ђачког динара“ у складу са чланом 7. овог правилника, доноси директор школе уз обавезу да се средства троше наменски и да најмање једном годишње Савет родитеља разматра, а Школски одбор разматра и усвоји Извештај о утрошку средстава „ђачког динара“ за период од 1. јула претходне школске године до 30. јуна

текуће школске године (члан 10); да одлуку о начину и намени коришћења средстава са рачуна „ђачког динара“ која остану неискоришћена после 30. јуна доноси Школски одбор, на предлог Савета родитеља (члан 11).

Оспорени Правилник донет је с позивом на одредбе чл. 141. и 144. Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 62/03, 64/03, 58/04, 62/04, 79/05 и 101/05), који је престао да важи 12. септембра 2009. године, ступањем на снагу Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, број 72/09).

Како је наведени закон престао да важи, Уставни суд је, сагласно својој Уставом утврђеној надлежности из члана 167. Устава, оцену законитости оспорених одредаба Правилника извршио у односу на одредбе важећег Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, број 72/09), који уређује основе система предшколског, основног и средњег образовања и васпитања и то, поред осталог, оснивање, организацију, финансирање и надзор над радом установа образовања и васпитања, као и друга питања од значаја за образовање и васпитање (члан 1. став 1). Према одредби члана 3. став 1. тачка 2) Закона, систем образовања и васпитања мора, поред осталог, да обезбеди за сву децу, ученике и одрасле квалитетно и уравнотежено образовање и васпитање, засновано на тековинама и достигнућима савремене науке и прилагођено узрасним и личним образовним потребама детета, ученика и одраслог. Одредбом члана 48. Закона уређено је осигурање квалитета рада установа. У том смислу, одредбом става 1. овог члана Закона је прописано да се установа самостално и у сарадњи са надлежним органом јединице локалне самоуправе стара о обезбеђивању и унапређивању услова за развој образовања и васпитања, осигурања и унапређивања квалитета програма образовања и васпитања, свих облика образовно-васпитног рада и условима у којима се он остварује. Према одредби члана 53. став 2. Закона, орган управљања у школи је школски одбор, а према одредбама члана 57. Закона, орган управљања установе доноси статут, правила понашања у установи и друге опште акте и даје сагласност на акт о организацији и систематизацији (тачка 1)), утврђује предлог финансијског плана за припрему буџета Републике Србије (тачка 3)) и доноси финансијски план у складу са законом (тачка 4)). Сагласно одредби члана 58. став 1. Закона, установа има савет родитеља, осим школе за образовање одраслих, а према ставу 5. тачка 7) овог члана Закона, савет родитеља предлаже органу управљања намену коришћења средстава остварених радом ученичке задруге и прикупљених од родитеља. Одредбом члана 59. Закона уређен је положај директора установе, као органа руковођења установом, а одредбама члана 62. Закона уређена је надлежност и одговорност директора установе. Директор је, према одредби става 1. овог члана Закона, одговоран за законитост рада и за успешно обављање делатности установе, а у складу са одредбом става 3. тачка 4) овог члана директор установе, осим послова утврђених законом и статутом установе, одлучује о коришћењу средстава утврђених финансијским планом и одговара за одобравање и наменско коришћење тих средстава у складу са законом. Одредбама члана 91. став 1. Закона уређено је право на бесплатно образовање, тако што је прописано да се у установи чији

је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе обезбеђује бесплатно основно образовање и васпитање ученика и одраслих, у складу са овим законом, васпитање и образовање деце у години пред полазак у школу, у складу са овим и посебним законом, и средње образовање редовних и ванредних ученика, под једнаким условима, у складу са овим и посебним законом. Одредбом члана 99. Закона уређен је упис ученика у средњу школу. Према ставу 1. овог члана Закона, у први разред средње школе уписују се лица са стеченим основним образовањем, у складу са посебним законом, а према ставу 5. овог члана у средњу школу може да се упише и лице са стеченим или завршеним основним образовањем ради стручног оспособљавања односно обучавања.

Одредбе поглавља X Закона (чл. 155. до 160) уређују финансирање делатности установа чији је оснивач Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и то тако што је одредбама члана 156. Закона прописано: да се средства за финансирање делатности ових установа обезбеђују у буџету Републике, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе (став 1); да установе могу да остваре и сопствене приходе по основу донација, спонзорства, школарине, уговора и других послова у складу са законом (став 2); да се остваривање прихода, евидентирање и коришћење средстава из става 2. овог члана врши у складу са прописима којима се уређује буџетски систем (став 3); да се средства из ст. 1. и 2. овог члана обезбеђују у складу са критеријумима и стандардима финансирања установе које прописује министар (став 4). Одредбама члана 160. Закона уређено је обезбеђивање средстава за виши квалитет образовања, тако што је прописано да установа може да обезбеди средства за виши квалитет у области предшколског, основног и средњег образовања учешћем родитеља деце и ученика, јединице локалне самоуправе, донатора, спонзора или од проширене делатности (став 1) и да се средства из става 1. овог члана користе за побољшање услова образовања и васпитања у погледу простора, опреме и наставних средстава, за остваривање програма који нису делатност установе, за исхрану и помоћ деци и ученицима (став 2).

Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да из одредаба Закона о основама система образовања и васпитања којима се уређује финансирање установа образовања и васпитања, чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, дакле и средња школа, произлази да ове установе средства за финансирање своје делатности могу да обезбеде и из сопствених прихода, а да финансијско учешће родитеља ученика представља један од начина стицања сопствених прихода установе. Стога, Уставни суд оцењује да одредбе Закона представљају правни основ за доношење оспореног правилника и да је Школски одбор, као законом установљени орган управљања установом, био надлежан за његово доношење. С друге стране, из одредаба члана 156. став 2. и члана 160. став 1. Закона, по оцени Суда, следи да је стицање сопствених прихода додатни и факултативни извор финансирања установа образовања и васпитања, при чему је учешће родитеља ученика у остваривању сопствених прихода установе,

такозвани „ђачки динар“, својеврстан вид донације родитеља школској установи коју њихова деце похађају, с тим што се средства прикупљена по овом основу могу користити само за Законом прописане намене. Из наведеног следи и оцена Уставног суда да прикупљање средстава „ђачког динара“, сагласно Закону, може да буде само на добровољној основи, а никако обавезујуће за родитеље. Ово не само из разлога што је донација, по својој правној природи вид добровољног давања новчане или друге помоћи, већ што би обавезност учешћа родитеља ученика у финансирању делатности установе било супротно одредби члана 91. став 1. Закона, која прописује бесплатно основно, предшколско и средње образовање и васпитање у установама чији је оснивач Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, а која се темељи на Уставом зајемченом праву на бесплатно основно и средње образовање из члана 71. став 2. Устава.

С обзиром на изложено, Уставни суд је оценио да одредба члана 6. оспореног правилника није у складу са законом. Ово из разлога што се из садржине оспорене одредбе Правилника утврђује да њоме није уређено само када се, у техничком смислу, врши уплата „ђачког динара“ (за ученике другог, трећег и четвртог разреда приликом уписа у наредни разред, а за ученике првог разреда у септембру), већ је наведеном одредбом у суштини предвиђена обавеза, а не могућност уплате „ђачког динара“. На овакав закључак Уставног суда недвосмислено упућује и сам одговор доносиоца оспореног акта у коме је наведено да је Школа ученике слабијег имовног стања ослобађала уплате „ђачког динара“ или им је омогућавала да га уплате „у више наврата“ (што би требало да значи у више рата). Уставни суд указује да се из саме садржине оспорене одредбе не може утврдити да време одређено за плаћање „ђачког динара“ значи и условљавање уписа наредне школске године његовом уплатом. Уставни суд сматра да би прописивање таквог услова или тумачење оспорене одредбе на такав начин било не само несагласно закону, већ би представљало ускраћивање Уставом зајемченог права на бесплатно образовање.

Полазећи од тога да је, као што је речено, сагласно Уставу и Закону, средње образовање бесплатно и да је одредбама члана 160. Закона прописано да се средства обезбеђена, између осталог, учешћем родитеља ученика користе за виши квалитет образовања и то за побољшање услова образовања и васпитања у погледу простора, опреме и наставних средстава и за остваривање програма који нису делатност установе, као и за исхрану и помоћ ученицима, Уставни суд је утврдио да одредба члана 7. оспореног правилника није у сагласности са одредбом члана 160. став 2. Закона. Ово из разлога што намене коришћења средстава „ђачког динара“ предвиђене одредбом члана 7. Правилника (осигурање ученика, издавање годишњег извештаја школе, набавка књига за школску библиотеку и за награде ученицима, услуге фотокопирања, набавке ђачких књижица, сведочанстава, диплома, материјала потребног за полагање испита и др.) нису у функцији вишег квалитета образовања, а што је једина Законом дозвољена намена коришћења средстава стечених по овом основу. Напротив, ради се о наменама чије финансирање представља део економске цене за остваривање програма образовања и васпитања, која се,

сагласно одредбама чл. 155, 157. и 159. Закона, по ученику, обезбеђује у буџету Републике Србије и јединице локалне самоуправе, на који начин се обезбеђује остваривање права на бесплатно основно и средње образовање.

Имајући у виду оцену Уставног суда да одредба члана 7. Правилника није сагласна са законом, Уставни суд је утврдио незаконитост и одредбе члана 10. Правилника којим се директор овлашћује за доношење одлуке о трошењу средстава „ђачког динара“, у делу који гласи: „у складу са чланом 7. овог правилника“.

У погледу навода предлагача да је висина „ђачког динара“ различита у зависности од образовног профила, Уставни суд указује да ови наводи нису могли бити предмет оцене у спроведеном поступку, пошто оспореним правилником није уређено питање висине „ђачког динара“. Међутим, Суд истиче да овлашћење Школског одбора из члана 5. Правилника да донесе одлуку о висини „ђачког динара“, према начелу забране дискриминације из члана 21. Устава, не даје право овом органу да за поједине категорије ученика по било ком основу одреди различиту висину овог прихода школе.

С обзиром на изнето, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 4) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе чл. 6. и 7. и члана 10. у делу који гласи: „у складу са чланом 7. овог правилника“, Правилника наведеног у изреци, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“

Одлука Уставног суда

Број: IУо-217/2009 од 29. априла 2010. године (,Службени гласник РС“, број 52/10)

Исплата јубиларних награда не представља законску обавезу, већ могућност, а у границама је законских овлашћења послодавца да општим актом предвиди, као услов за доделу јубиларних награда, радни стаж остварен код послодавца у одређеном трајању.

Начин исплате, висина јубиларне награде, као и други критеријуми и мерила који су услов за остваривање овог права, спадају у домен целисходности и опредељења доносиоца оспореног акта, о чему Уставни суд, сагласно одредби члана 167. Устава, није надлежан да одлучује.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање незаконитости одредбе члана 29. став 1. Правилника о раду за запослене у Дому ученика средњих школа у Трстенику, број 47/07 од 29. јануара 2007. године.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и законитости одредбе члана 29. став 1. Правилника наведеног у изреци. Из образложења иницијативе произлази да се иницијативом тражи оцена законитости, а не и уставности оспорене одредбе Правилника. По мишљењу иницијатора, оспорена одредба Правилника, којом је предвиђена исплата јубиларних награда по основу радног стажа оствареног код послодавца, несагласна је са одредбама члана 4. став 2. и члана 120. став 1. Закона о раду, с обзиром на то да је право на јубиларну награду утврђено у мањем обиму у односу на ово право које је гарантовано Посебним колективним уговором, јер Посебни колективни уговор предвиђа укупан радни стаж као основ за стицање права на јубиларну награду, а не само стаж проведен код послодавца, како је то предвиђено оспореном одредбом Правилника. У иницијативи је посебно указано на Решење Уставног суда број ГУ-102/2001, у коме је изражен правни став о законитости одредаба општег акта којим је утврђено право запослених на јубиларну награду.

Доносилац оспореног акта у одговору наводи да је оспорена одредба члана 29. став 1. Правилника у сагласности са одредбом члана 120. став 1. Закона о раду, јер омогућава да се општим актом (послодавца), односно уговором о раду може утврдити право на јубиларну награду. Како Закон о раду, као ни Посебан колективни уговор за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика од 7. октобра 2005. године, не дефинишу јубиларну награду, односно не наводе за који радни стаж се додељује јубиларна награда – да ли за радни стаж остварен код последњег послодавца или за укупан радни стаж остварен код било ког послодавца у земљи или иностранству, то је оспореном одредбом члана 29. став 1. Правилника јубиларна награда дефинисана као верност колективу, тако што је везана за радни стаж проведен у њему, а не и за радни стаж код другог послодавца. Периоди од 10, 20 и 30 година радног стажа из Посебног колективног уговора нису умањени, као ни висина јубиларне награде за те периоде, због чега не стоји навод иницијатора да су оспореном одредбом Правилника умањена права на јубиларну награду предвиђена Посебним колективним уговором. Имајући у виду реалне могућности установе за исплату јубиларне награде, оспореним правилником утврђено је да је исплаћује установа – Дом ученика средњих школа, а не директор како је то прописно Посебним колективним уговором, под условом да су за ту сврху обезбеђена средства у буџету Републике, као и на основу економске могућности саме установе. Из наведених разлога предлаже се да Уставни суд не прихвати поднету иницијативу.

У допуни одговора од 8. марта 2010. године доносилац оспореног акта наводи да оспорени правилник није мењан и допуњаван, као и да се након ступања на снагу новог Посебног колективног уговора за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика („Службени гласник РС“, број 12/09), одредбе овог уговора које се односе на јубиларне награде и друга права радника непосредно примењују.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорени Правилник о раду за запослене у Дому ученика средњих школа у Трстенику, број 47/07 од 29. јануара 2007. године, донео Управни одбор Дома, на основу члана 3. став 2. тачка 3) и става 4. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05). Правилником се, у складу са Законом, подзаконским прописима и општим актима уређује заснивање радног односа, као и права, обавезе и одговорности запослених у Дому ученика средњих школа у Трстенику и обавезе послодавца у уређивању и обезбеђивању права запослених (члан 1). Одредбе одељка III Правилника уређују плате, накнаде плата и остала примања (чл. 20. до 30). Одредбе члана 29. Правилника чији је став 1. оспорен, систематизоване су у тачки 3. Одељка „III. Остала примања“, под „д) Јубиларна награда“ и гласе: „Обавеза послодавца је да запосленом, по основу радног стажа проведеног код послодавца (тзв. верност радном колективу), исплати јубиларну награду, уколико су за то обезбеђена средства у буџету Републике (став 1); јубиларна награда се исплаћује запосленом у години када наврши 10, 20 или 30 година радног стажа (став 2); висина јубиларне награде износи: за 10 година радног стажа – 50% просечне плате, за 20 година радног стажа – једну просечну плату, за 30 година радног стажа – једну и по просечну плату (став 3). Просечна плата из става 3. овог члана је плата по запосленом остварена у установи у претходном месецу (став 4)“.

Закон о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05) у одредби члана 4. прописује да општи и посебан колективни уговор морају бити у сагласности са законом (став 1) и да колективни уговор код послодавца, правилник о раду и уговор о раду морају бити у сагласности са законом, а код послодавца из чл. 256. и 257. овог закона и са општим и посебним колективним уговором (став 2). Према члану 8. Закона, колективни уговор и правилник о раду, као и уговор о раду не могу да садрже одредбе којима се запосленом дају мања права или утврђују неповољнији услови рада од права и услова који су утврђени законом, а општим актом и уговором о раду могу да се утврде већа права и повољнији услови рада од права и услова утврђеним законом, као и друга права која нису утврђена законом, осим ако законом није друкчије одређено. Сагласно одредби члана 10. став 2. Закона, колективним уговором код послодавца не могу се утврдити мања права и неповољнији услови рада запосленом од права и услова утврђених општим, односно посебним колективним уговором који обавезује тог послодавца. Према одредби члана 120. Закона, општим актом, односно уговором о раду може се утврдити право на: јубиларну награду и солидарну помоћ; накнаду за исхрану у току рада; регрес за коришћење годишњег одмора и друга примања. Одредбе члана 256. и 257. Закона систематизоване су у поглављу V Закона (чл. 256. до 262) и уређују примену колективних уговора. Према одредби члана 256. став 1. Закона, општи и посебни колективни уговор непосредно се примењују и обавезују све послодавце који су у време закључивања колективног уговора чланови удружења послодаваца – учесника колективног уговора.

Посебним колективним уговором за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика („Службени гласник РС“, број 86/05), који је

важио у време доношења оспореног правилника, било је прописано: да је директор дужан да исплати јубиларну награду; да се јубиларна награда исплаћује запосленом у години када наврши 10, 20 и 30 година радног стажа; да висина јубиларне награде износи – за 10 година радног стажа 50% просечне плате, за 20 година радног стажа једну просечну плату, за 30 година рада једну и по просечну плату; да је просечна плата из става 3. овог члана плата по запосленом остварена у установи у претходном месецу (члан 31).

У току поступка пред Уставним судом ступио је на снагу нови Посебни колективни уговор за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика („Службени гласник РС“, број 12/09), који у одредбама члана 30. прописује да је послодавац дужан да запосленом исплати јубиларну награду и да се јубиларна награда исплаћује запосленом у години када наврши 10, 20 и 30 година рада оствареног у радном односу, као и да висина јубиларне награде износи пола просечне плате за 10 година рада оствареног у радном односу, једну просечну плату за 20 година рада оствареног у радном односу, једну и по просечну плату за 30 година рада оствареног у радном односу, те да је просечна плата из става 3. овог члана плата по запосленом остварена у установи, односно просечна зарада у Републици Србији у претходном месецу, ако је то повољније за запосленог. Према одредби члана 64. Посебног колективног уговора, колективни уговори у установама усагласиће се са Уговором, у року од три месеца од дана ступања на снагу Уговора.

Поводом оспоравања законитости одредбе члана 29. став 1. Правилника о раду у односу на одредбе члана 4. став 2. Закона о раду, Уставни суд оцењује да Закон о раду одредбом члана 120. тачка 1) право на јубиларну награду и солидарну помоћ прописује као могућност која се може утврдити општим актом, односно уговором о раду, а не као обавезу послодавца. Уставни суд при томе указује да Закон, осим што предвиђа могућност да послодавац својим актом запосленима утврди наведено право, не садржи одредбе којима се уређују услови под којима се ово право може утврдити, нити начин његовог остваривања. Поред тога, Уставни суд указује да је смисао јубиларне награде да она буде израз својеврсне захвалности послодавца за сталност на раду запосленог код тог послодавца. У том смислу, Уставни суд оцењује да оспорена одредба Правилника није несагласна одредби члана 4. став 2. Закона о раду и из разлога што ова оспорена одредба није одступила од критеријума који су за доделу јубиларне награде били предвиђени тада важећим Посебним (гранским) колективним уговором из 2005. године, који је такође предвиђао исплату јубиларне награде у години када запослени наврши 10, 20 или 30 година радног стажа. Ово из разлога што појам „радни стаж“ обухвата како укупни радни стаж запосленог, тако и његов радни стаж остварен код послодавца код кога остварује право на јубиларну награду. Овакав став Уставног суда потврђују и одредбе важећег Посебног колективног уговора из 2009. године, којима је појам „радни стаж“ измењен у „радни однос“, чиме је исказана и намера уговорних страна које су закључиле колективни уговор да се остваривање права на јубиларну награду везује за време проведено на раду код послодавца, а не генерално

за радни стаж запосленог. Уставни суд додатно указује да на суштинску разлику у природи јубиларне награде и других врста накнада и примања по основу радног стажа запосленог упућује и одредба члана 108. став 1. тачка 4) Закона о раду, којом се уређује право запосленом на увећану зараду по основу времена проведеног на раду за сваку пуну годину рада остварену у радном односу. У том смислу, по оцени Уставног суда, следи да се јубиларна награда не може изједначити са увећањем зараде по наведеном основу, па стога из Закона не може произлазити ни да услови за остваривање ова два различита права морају бити исти, односно да се и остваривање права на јубиларну награду везује за укупан радни стаж запосленог.

Полазећи од тога да исплата јубиларних награда не представља законску обавезу, већ могућност чија реализација зависи од расположивих средстава и других околности код послодавца, Уставни суд је оценио да је у границама законских овлашћења послодавца да општим актом предвиди као услов за доделу јубиларних награда остварен радни стаж код послодавца у одређеном трајању на начин како је то регулисано у оспореној одредби члана 29. став 1. Правилника о раду. Начин исплате, висина јубиларне награде као и друга мерила и критеријуми који су услов за остваривање овог права, спадају у домен целисходности и опредељења доносиоца оспореног акта, о чему Уставни суд, сагласно одредби члана 167. Устава, није надлежан да одлучује. Уставни суд је имао у виду и Решење Уставног суда број IУ-102/2001, на које се позвао иницијатор, али је оценио да се наведено решење односи на непрекидни радни стаж као услов за доделу јубиларне награде и да није од утицаја на одлуку Уставног суда у овом предмету.

Имајући у виду наведено, Уставни суд није нашао основ за покретање поступка за оцену законитости одредбе члана 29. став 1. Правилника о раду за запослене у Дому ученика средњих школа у Трстенику, број 47/07 од 29. јануара 2007. године, те, сагласно члану 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), иницијативу није прихватио.

На основу изложеног и одредбе члана 46. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУо-189/2008 од 1. априла 2010. године

У ситуацији када су престали да важе закон и посебан колективни уговор који су били правни основ за закључивање Појединачног колективног уговора за установу, када нови посебан колективни уговор за здравствене установе није био закључен ни после две године од ступања на снагу важећег Закона о раду и када, стога, ниједан од учесника колективног уговора није покренуо, односно није ни могао да покрене иницијативу за закључење новог колективног уговора код послодавца, стекли су се услови да послодавац права, обавезе и одговорности из радног односа уреди правилником о раду.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости Правилника о раду Здравственог центра Ваљево број ЗЦ 01-586/2 од 7. априла 2007. године.

Образложење

Уставном суду је поднета иницијатива за оцену уставности и законитости Правилника о раду Здравственог центра Ваљево број ЗЦ 01-586/2, који је ступио на снагу 7. априла 2007. године. У иницијативи је наведено да је оспорени правилник, којим су регулисана права и обавезе запослених из радног односа, донет иако претходно није отказан или стављен ван снаге Појединачни колективни уговор за Здравствени центар Ваљево број 3902 од 24. фебруара 1997. године. Подносилац иницијативе сматра да није било основа за доношење оспореног правилника, с обзиром на то да је одредбом члана 1. став 2. Закона о раду прописано да се права, обавезе и одговорности из радног односа, поред закона, уређују колективним уговором и уговором о раду, а одредбом члана 3. став 2. Закона, у којим случајевима се ови односи могу уредити правилником о раду. Како, према мишљењу иницијатора, ни један од случајева наведених у одредби члана 3. став 2. Закона није „наступио“, то је донети правилник у супротности са одредбама члан 1. став 2. и члана 3. став 2. Закона о раду, а с обзиром на то да оспорени акт није у сагласности са законом, то, у смислу одредаба члана 195. Устава Републике Србије, није у сагласности ни са Уставом.

У одговору Управног одбора Здравственог центра Ваљево наведено је да је Појединачни колективни уговор за Здравствени центар Ваљево од 24. фебруара 1997. године закључен на основу Закона о радним односима који је тада важио и Посебног колективног уговора за здравствену делатност у Републици Србији, који је, сагласно одредби члана 284. сада важећег Закона о раду, престао да важи протеком шест месеци од дана ступања на снагу овог закона. Стога, како су оба правна основа за доношење појединачног колективног уговора код овог послодавца престала да важе, а ни по протеку периода од две године од дана ступања на снагу Закона о раду нису окончани преговори за закључење новог посебног колективног уговора за здравствену делатност, те самим тим није дошло до закључивања колективних уговора здравствених центара, према мишљењу доносиоца оспореног акта, стекли су се услови за доношење оспореног Правилника о раду овог здравственог центра прописани одредбом члана 3. став 2. тачка 2) Закона о раду. Истакнуто је да ниједан учесник колективног уговора код послодавца – оснивач, односно орган којег он овласти, репрезентативни синдикат и послодавац,

није покренуо иницијативу за почетак преговора ради закључивања тог колективног уговора. Посебно је истакнуто да је доношење оспореног општег акта било неопходно, како би се, на основу тог акта, у Здравственом центру могло приступити закључивању уговора о међусобном уређењу права и обавеза са свим запосленима који су по раније важећим прописима засновали радни однос, а што је био налог инспекције рада. У погледу садржине одредаба Правилника, напоменуто је да су из раније важећег Појединачног колективног уговора за Здравствени центар Ваљево из 1997. године преузете све одредбе које нису у супротности са важећим Законом о раду, те да се тако у погледу права, обавеза и одговорности запослених у Здравственом центру и послодавца у суштини није ништа променило.

У поступку пред Уставним судом утврђено је да је Правилник о раду Здравственог центра Ваљево ЗЦ-01-586/2 донео Управни одбор Здравственог центра Ваљево, на седници одржаној 14. фебруара 2007. године, с позивом на члан 3. став 2. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05) и члан 136. став 1. тачка 2. Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, број 107/05), као и да је овај правилник, сагласно одредби члана 90. Правилника, ступио на снагу осмог дана од дана објављивања на огласној табли Здравственог центра, односно 7. априла 2007. године. Оспореним Правилником уређена су права, обавезе и одговорности из радног односа запослених у овом здравственом центру, као и послодавца. Ступањем на снагу овог правилника, сагласно одредби члана 91. Правилника, престао је да важи Појединачни колективни уговор Здравственог центра Ваљево ЗЦ-02/124 од 24. фебруара 1997. године, док ће се, сагласно одредби члана 92. Правилника, одредбе овог правилника примењивати до закључења новог појединачног колективног уговора Здравственог центра Ваљево. Такође је утврђено да је раније важећи Појединачни колективни уговор за Здравствени центар Ваљево закључен 24. фебруара 1997. године, на основу чл. 119. до 127. Закона о радним односима („Службени гласник РС“, број 55/96) и Посебног колективног уговора за здравствену делатност у Републици Србији који је тада био на снази.

Одредбом члана 195. став 1. Устава утврђено је 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.

Одредбама Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05 и 54/09) прописано је: да се колективним уговором код послодавца, у складу са законом, уређују права, обавезе и одговорности из радног односа и међусобни односи учесника колективног уговора, док се правилником о раду, односно уговором о раду, у складу са законом, уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, између осталог, ако ниједан учесник колективног уговора не покрене иницијативу за почетак преговора ради закључивања колективног уговора, с тим да правилник о раду престаје да важи даном ступања на снагу колективног уговора из става 1. овог члана (члан 3. став 1, став 2. тачка 2) и став 5. истог члана); да се колективни

уговор може закључити као општи, посебан и код послодавца (члан 241); да се општи колективни уговор и посебан колективни уговор за одређену грану, групу, подгрупу или делатност закључује за територију Републике Србије (члан 242); да посебан колективни уговор за јавна предузећа и јавне службе закључује оснивач, односно орган који он овласти, и репрезентативни синдикат (члан 246. став 1); да колективни уговор код послодавца за јавна предузећа и јавне службе закључују оснивач, односно орган који он овласти, репрезентативни синдикат код послодавца и послодавац (члан 247. прва реченица); да је послодавац дужан да са запосленима који су засновали радни однос до дана ступања на снагу овог закона, а немају закључен уговор о раду, закључи уговор о уређивању међусобних права, обавеза и одговорности, који садржи елементе из члана 33. став 1. овог закона, осим из тач. 4)–8) (члан 278. став 1); да одредбе колективног уговора који је на снази на дан ступања на снагу овог закона, а које нису у супротности са овим законом, остају на снази до закључења колективног уговора у складу са овим законом, као и да одредбе општег и посебног колективног уговора закључених пре 21. децембра 2001. године, а које су на снази на дан ступања на снагу овог закона и које нису у супротности са овим законом остају на снази до закључивања колективних уговора у складу са овим законом, а најдуже шест месеци од дана ступања на снагу овог закона (члан 284).

Одредбом члан 136. став 2. тачка 2) Закона о здравственој заштити прописано је да управни одбор здравствене установе доноси друге опште акте установе у складу са законом.

Из наведених одредаба Закона о раду произлази да се правилником о раду, у складу са законом, уређују права, обавезе и одговорности из радног односа када, између осталог, ниједан учесник колективног уговора код послодавца, односно оснивач или орган којег он овласти, репрезентативни синдикат код послодавца и послодавац, не покрене иницијативу за почетак преговора ради закључивања тог уговора, с тим што је временско важење тог правилника ограничено до закључења колективног уговора код послодавца.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да је доношење оспореног правилника било у сагласности са Законом о раду. Ово стога што су се у ситуацији када су престали да важе и закон и посебан колективни уговор који су били правни основ за закључивање Појединачног колективног уговора за Здравствени центар Ваљево, да нови посебан колективни уговор за здравствене установе није био закључен ни после две године од ступања на снагу сада важећег Закона о раду, те да стога ниједан од учесника колективног уговора није покренуо, односно није ни могао да покрене иницијативу за закључење новог колективног уговора код послодавца, стекли услови да послодавац, Здравствени центар Ваљево, сагласно одредби члана 3. став 2. тачка 2) Закона о раду, уреди права, обавезе и одговорности из радног односа правилником о раду.

Полазећи од уставног принципа хијерархије општих акта утврђеним одредбом члана 195. став 1. Устава Републике Србије, с обзиром на то да је оспорени правилник сагласан закону, то је он сагласан и са Уставом.

Из наведених разлога, Уставни суд је оценио да нема основа за покретање поступка за оцену уставности и законитости Правилника о раду Здравственог центра Ваљево од 7. априла 2007. године, те, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), није прихватио ову иницијативу.

С обзиром на изложено, Уставни суд је, на основу одредбе члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУо-4/2008 од 22. јула 2010. године

6.3. Општи акти удружења и других организација

Прописивањем различитих услова за избор чланова органа исте синдикалне организације у зависности од тога у ком су организационом делу истог послодавца запослени, чланови синдикалне организације се доводе у неравноправан положај у остваривању права на избор у органе синдикалне организације, чиме је повређено уставно начело забране сваког облика дискриминације из члана 21. Устава.

Оспорене одредбе којима је утврђен рок закључења бирачких списка у односу на дан одржавања избора, као опште правило у поступцима избора, као и оспорена одредба која има за циљ заштиту од сукоба интереса између више регистрованих синдикалних организација и једнако се примењује на све чланове исте синдикалне организације, нису несагласне Уставу.

Остваривање слободе синдикалног удруживања не спада у јавне послове, те не може бити повређено Уставом зајемчено право грађана да учествују у управљању јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 4. став 2. тачка А. Изборних правила Синдикалне организације Дирекције РБ „Колубара“ д. о. о. Лазаревац, од 3. новембра 2008. године, није у сагласности са Уставом.

2. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 4. став 1. и став 2. тачка Б. Изборних правила из тачке 1.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 4. ст. 1. и 2. Изборних правила Синдикалне организације Дирекције РБ „Колубара“ д. о. о. Лазаревац, од 3. новембра 2008. године. По наводима подносилаца иницијативе, оспореним одредбама Изборних правила прописани су посебни услови за остваривање активног и пасивног бирачког права, на начин који је несагласан са уставним начелом забране дискриминације и правом на учешће у управљању јавним пословима из чл. 21. и 53. Устава. Наиме, одредбом члана 4. став 2. тачка А. Изборних правила прописан је посебан услов у погледу дужине трајања чланства од шест месеци пре доношења одлуке о расписивању избора, који се односи само на чланове Синдикалне организације Дирекције РБ „Колубара“, а не и на чланове Огранка „Пројект“, чиме су стављени у неравноправан положај чланови ове јединствене синдикалне организације. Иако су подносиоци иницијативе навели да траже оцену уставности чл. 2. и 4. Изборних правила, из садржине њихове иницијативе и предлога одлуке коју Уставни суд треба да донесе може се утврдити да је иницијативом, заправо, тражена оцена уставности одредаба члана 4. ст. 1. и 2. Изборних правила.

У одговору доносиоца оспорених Изборних правила, поред осталог, наводи се да су одредбама члана 2. Изборних правила утврђени број чланова и састав Одбора синдикалне организације коју чине девет сектора у саставу Дирекције РБ „Колубара“ и Огранак „Колубара-Пројект“, Лазаревац. Синдикална организација „Колубара пројект“ изјаснила се да жели заједнички рад са Синдикалном организацијом Дирекције РБ „Колубара“, тако што би у заједничкој синдикалној организацији која броји 19 чланова имала своја два представника, а што је регулисано чланом 19. Изборних правила. У односу на одредбу члана 4. став 1. оспореног акта, према којој право да бира председника и члана Одбора има члан синдикалне организације који је уписан у бирачки списак најкасније 15 дана пре дана одржавања синдикалних избора, доносилац акта сматра да није неуставна и да се ради о правилу које је уређено изборним законима за спровођење републичких и локалних избора и наводи да законом није уређено питање синдикалних избора, нити је синдикално организовање законски обавезно. Даље се наводи да је нетачна „примедба“ да су чланови синдикалне организације Дирекције у неравноправном положају у односу на запослене у Огранку „Колубара-Пројект“, с обзиром на то да се ради о заједничкој синдикалној организацији и синдикалним правилима која важе за запослене и у секторима Дирекције РБ „Колубара“ и Огранку „Колубара-Пројект“. Такође се наводи да се не може изједначити чланство у синдикату које се заснива на добровољним приступању запослених са правом грађана да учествују у управљању јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције из члана 53. Устава.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је одредбама члана 2. Изборних правила утврђено да Одбор синдикалне организације броји

19 чланова, укључујући председника и заменика председника Одбора и да су чланови Одбора представници синдикалне организације запослених у секторима Дирекције РБ „Колубара“ и „Колубара-Пројект“ и то: општи организатори, сектор за производно-техничке послове, сектор за истраживачко-развојне послове, сектор за комерцијелне послове, сектор за економско-правне послове, сектор за финансијско-књиговодствене послове, сектор за аутоматску обраду података, сектор за правне, кадровске и опште послове, сектор за рекреативно-спортске активности и „Колубара-Пројект“.

Оспореним одредбама члана 4. Изборних правила утврђено је: ставом 1. – да право да бира председника и члана Одбора има члан Синдикалне организације који је запослен у Дирекцији РБ „Колубара“ и „Колубара-Пројект“ Лазаревац, и који је уписан у бирачки списак најкасније 15 дана пре дана одржавања синдикалних избора; ставом 2. – да право да буде бирач за председника и члана Одбора има члан Синдикалне организације који је запослен у Дирекцији „Колубара“ и Колубара-Пројект“ Лазаревац на неодређено време и – члан је синдикалне организације Дирекције РБ „Колубара“, најмање шест месеци пре доношења одлуке о расписивању избора (тачка А), а ако није члан неке друге синдикалне организације, најмање шест месеци пре доношења одлуке о расписивању избора (тачка Б).

Уставом Републике Србије утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације и 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. до 3); да грађани имају право да учествују у управљању јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције (члан 53); да се јемчи слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења и да се удружења оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом (члан 55. ст. 1. и 2).

Из наведеног произлази да се Уставом јемчи слобода синдикалног удруживања, као и да се синдикати оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар надлежног државног органа. За оцену уставности оспорених одредаба члана 4. Изборних правила од значаја су и одредбе Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05 и 54/09) и Закона о удружењима („Службени гласник РС“, број 51/09). Законом о раду прописано је да се синдикатом, у смислу овог закона, сматра самостална, демократска и независна организација запослених у коју се они добровољно удружују ради заступања, представљања, унапређења заштите својих професионалних, радних, економских, социјалних, културних и других појединачних и колективних интереса (члан 6) и да синдикат у смислу члана 6. овог закона може да се оснује у складу са општим актом синдиката (члан 215). Закон о удружењима, који се према његовој одредби члана 2. став 2, сходно примењује и на синдикате не уређује питања која се односе на унутрашњу организацију,

органа, њихова овлашћења, састав, начин избора и опозива, трајање мандата и начин одлучивања у удружењима, већ одређује да су то питања која се уређују статутом као општим актом удружења, а други општи акти, ако их удружење доноси морају бити у сагласности са статутом (члан 12). То значи да питања која су уређена оспореним Изборним правилима нису предмет законског уређивања, већ аутономне регулативе од стране саме синдикалне организације, али да приликом уређивања тих питања морају бити поштована уставна начела и људска и мањинска права и слободе зајемчени Уставом Републике Србије.

Уставни суд је утврдио да је оспореном одредбом члана 4. став 2. тачка А. Изборних правила као посебан услов за остваривање права да се буде биран за председника и члана одбора синдикалне организације – доносиоца овог акта предвиђено да је лице које се бира члан Синдикалне организације Дирекције РБ „Колубара“ најмање шест месеци пре доношења одлуке о расписивању избора, док овај услов није предвиђен за чланове Синдикалне организације који су запослени у Огранку „Колубара-Пројект“ Лазаревац, иако се ради о јединственој синдикалној организацији, коју чине запослени у Дирекцији РБ „Колубара“ Лазаревац и Огранку „Колубара-Пројект“ Лазаревац. Стога, Уставни суд сматра да су чланови синдикалне организације који су запослени у различитим организационим деловима истог послодавца доведени у неравноправан положај када је у питању остваривање права на избор у органе синдикалне организације, чиме је повређено уставно начело забране сваког облика дискриминације из члана 21. Устава, па је оценио да оспорена одредба члана 4. став 2. тачка А. Изборних правила Синдикалне организације Дирекције РБ „Колубара“ Лазаревац није у сагласности са одредбом члана 21. став 3. Устава.

У односу на оспорену одредбу члана 4. став 1. Изборних правила, којом је прописано да право да бира председника и члана одбора има члан синдикалне организације који је запослен у Дирекцији РБ „Колубара“ и „Колубара-Пројект“ Лазаревац и који је уписан у „бирачки“ списак најкасније 15 дана пре дана одржавања синдикалних избора, Уставни суд није нашао основа за прихватање иницијативе, јер је оспореном одредбом утврђен рок закључења ових спискова од 15 дана пре дана одржавања избора, што је опште правило у свим поступцима избора, које налаже да се, ради ефикаснијег спровођења поступка избора, мора утврдити крајњи рок до кога су могуће измене у списковима који садрже податке о лицима која имају право да бирају. Уставни суд није нашао основа за прихватање иницијативе ни у односу на оспорену одредбу члана 4. став 2. тачка Б. Изборних правила, јер је оценио да наведена одредба има за циљ заштиту од сукоба интереса између више регистрованих синдикалних организација и једнако се примењује на све чланове ове синдикалне организације, па је закључио да наведеним одредбама члана 4. став 1. и став 2. тачка Б. оспорених Изборних правила није повређено начело забране дискриминације из члана 21. Устава.

Уставни суд је, такође, оценио да су неосновани наводи иницијатора да је оспореним одредбама Изборних правила повређено право на учешће у управљању јавним пословима из члана 53. Устава, јер се, у конкретном случају, ради о остваривању слободе синдикалног удруживања, што не спада у јавне послове, односно послове јавне службе и јавне функције, па тиме није ни могло бити повређено право грађана да учествују у управљању јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције из члана 53. Устава.

Полазећи од тога, да је у овој уставноправној ствари у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је одлучио без доношења решења о покретању поступка, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

С обзиром на наведено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 45. тачка 1) и члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 4. став 2. тачка А. Изборних правила Синдикалне организације Дирекције РБ „Колубара“ д. о. о. Лазаревац, од 3. новембра 2008. године, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: УО-211/2008 од 18. фебруара 2010. године (,Службени гласник РС“, број: 28/10)

Издавање потврде да је привредно друштво или друго правно лице једини понуђач предмета јавне набавке у земљи, с обзиром на садржину и правне последице које издавање такве потврде има, не може се сматрати потврдом о бонитету или другом исправом коју је Привредна комора Србије, у складу са законом, овлашћена да издаје својим члановима, јер вршење јавног овлашћења, сагласно Уставу, мора бити законом изричито поверено. Како ни Закон о јавним набавкама, који уређује поступак јавних набавки, што обухвата и овлашћење појединих органа и организација у овом поступку, као ни Закон о привредним коморама, који прописује овлашћења Привредне коморе Србије, не предвиђају да се Привредној комори Србије поверава било које јавно овлашћење у поступку јавних набавки, Уставни суд је оценио да оспорено Упутство није у сагласности са Уставом и законом.

Чињеница да се оспорени акт не примењује од дана ступања на снагу новог Закона о јавним набавкама није од значаја за оцену његове уставности и законитости, јер је тај акт, као и његове измене и допуне, објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, престанак његовог важења није објављен на исти начин, те је оспорени акт на снази и може бити предмет уставносудске контроле.

Уставни суд у донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да Упутство о условима, начину и поступку издавања потврда да је привредно друштво или друго правно лице једини понуђач предмета јавне набавке у земљи („Службени гласник РС“, бр. 130/04, 33/05, 30/06, 25/07 и 85/07), није у сагласности са Уставом и законом.

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње који су донети или предузети на основу Упутства из тачке 1.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену законитости Упутства наведеног у изреци. Подносилац иницијативе сматра да Привредна комора Србије нема овлашћење за доношење оспореног Упутства, те да се оспореним актом, како наводи, „изигравајући Закон о јавним набавкама омогућује да поједина правна лица закључе уговор непосредном погодбом за испоруку опреме велике вредности без јавног тендера“. Предложено је и да Уставни суд донесе привремену меру којом ће обуставити издавање потврда на основу оспореног акта.

У одговору се наводи да је оспорено Упутство донео надлежни орган Привредне коморе Србије у време важења ранијег Закона о јавним набавкама, као и да је Привредна комора од дана ступања на снагу новог Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 116/08) престала да издаје потврде да је привредно друштво или друго правно лице једини понуђач предмета јавне набавке у земљи. Даље се наводи и да оспорени акт у време његове примене није био у супротности са Уставом или законом, јер је тим актом била уређена процедура, односно начин издавања потврде о чињеницама из привредног амбијента Србије које издавалац поседује, а у поступку који се водио пред Управом за јавне набавке.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорено Упутство о условима, начину и поступку издавања потврда да је привредно друштво или друго правно лице једини понуђач предмета јавне набавке у земљи („Службени гласник РС“, бр. 130/04, 33/05, 30/06, 25/07 и 85/07) донео Управни одбор Привредне коморе Србије, с позивом на члан 5. став 1. и члан 11. став 1. тачка 1) Закона о привредним коморама („Службени гласник РС“, број 65/01), допис Управе за јавне набавке Министарства финансија Републике Србије број 011-00-358/2004-101 од 19. октобра 2004. године, упућен у вези са чланом 19. став 1. тачка 12) и чланом 23. став 1. тачка 1) Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 39/02, 43/03 и 55/04), као и на члан 45. став 1. тачка 1. Статута Привредне коморе Србије („Службени гласник РС“, бр. 45/02 и 107/03). Оспореним Упутством

уређени су услови, начин и поступак издавања потврда да је привредно друштво или друго правно лице које обавља регистрованоу делатност на територији Републике Србије једини понуђач предмета јавне набавке у земљи, ради доделе уговора о јавној набавци у поступку са погађањем без претходног објављивања, сходно одредби члана 23. став 1. тачка 1) Закона о јавним набавкама (члан 1). С обзиром на то да је Закон о јавним набавкама у односу на који је иницијативом тражена оцена законитости, престао да важи даном ступања на снагу Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 116/08), односно 6. јануара 2009. године, оцена законитости оспореног Упутства, сагласно одредбама члана 167. Устава, извршена је у односу на закон који је на снази.

Уставом Републике Србије је утврђено да се поједина јавна овлашћења могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима (члан 137. став 2) и да Уставни суд, поред осталог, одлучује о сагласности општих аката организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката, удружења грађана и колективних уговора са Уставом и законом (члан 167. став 1. тачка 5)).

Законом о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 101/07) прописано је: да при вршењу поверених послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи управе (члан 51. став 1); да министарства и посебне организације доносе правилнике, наредбе и упутства и да се упутством одређује начин на који органи државне управе и имаоци јавних овлашћења извршавају поједине одредбе закона или другог прописа (члан 15. ст. 1. и 4) и да министарства и посебне организације могу доносити прописе само кад су на то изричито овлашћена законом или прописом Владе, као и да министарства и посебне организације не могу прописом одређивати своје или туђе надлежности, нити физичким и правним лицима установљавати права и обавезе које нису већ установљене законом (члан 16).

Одредбама Закона о привредним коморама („Службени гласник РС“, бр. 65/01 и 36/09), које су наведене као правни основ за доношење оспореног Упутства, прописано је: да с циљем остваривања интереса својих чланова, коморе остварују сарадњу са надлежним министарствима, другим државним органима и организацијама и органима локалне самоуправе и дају мишљења и предлоге државним органима у вези са питањима која су од интереса за привреду (члан 5. став 1) и да Привредна комора Србије, поред делатности из члана 10. овог закона, поред осталог, врши одређена јавна овлашћења која су јој поверена законом (члан 11. став 1. алинеја 1). Законом о привредним коморама прописано је и да Привредна комора Србије издаје одговарајуће потврде о бонитету својих чланова, као и да потврде, уверења и друге исправе које издаје Привредна комора Србије, имају карактер јавних исправа (члан 11. став 1. алинеја 6. и став 2).

Одредбама Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 39/02, 43/03 и 55/04) у вези са којима је, према уводу оспореног Упутства, овај акт донет, било је прописано: да Управа за јавне набавке обавља

послове који се односе на сарадњу са другим државним органима и организацијама, организацијама за обавезно социјално осигурање, као и органима територијалне аутономије и локалне самоуправе (члан 19. став 1. тачка 12)); да наручилац може доделити уговор у поступку са погађањем без претходног објављивања ако због објективних разлога или из разлога повезаних са заштитом искључивих права, набавку могу испунити само одређени испоручиоци добара, пружаоци услуга или извођачи радова (члан 23. став 1. тачка 1)), те да ће у случају из става 1. тачка 1) овог члана наручилац затражити мишљење Управе (члан 23. став 2). Овим законом није било прописано да Привредна комора Србије даје потврду да је привредно друштво или друго правно лице једини понуђач предмета јавне набавке у земљи.

Законом о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 116/08), који је на снази, уређују се услови, начин и поступак набавке добара и услуга и уступања извођења радова у случајевима када је наручилац тих набавки државни орган, организација, установа или друго правно лице одређено овим законом, одређује се начин евидентирања уговора и других података о јавним набавкама, одређују се послови и облик организовања Управе за јавне набавке, образује се Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, одређује се начин заштите права понуђача и јавног интереса у поступцима јавних набавки и уређују и друга питања од значаја за јавне набавке (члан 1).

Полазећи од наведених одредаба Устава и закона, Уставни суд је оценио да се издавање потврде да је привредно друштво или друго правно лице једини понуђач предмета јавне набавке у земљи, с обзиром на садржину такве потврде и правне последице које њено издавање има, не може сматрати потврдом о бонитету или другом исправом коју је Привредна комора Србије овлашћена да издаје својим члановима, на основу одредаба члана 11. Закона о привредним коморама. Оцена Уставног суда је да би издавање овакве потврде која је предмет оспореног Упутства, представљало вршење јавног овлашћења, које, сагласно одредби члана 137. став 2. Устава, мора бити законом изричито поверено. Како ни Закон о јавним набавкама који уређује поступак јавних набавки, што обухвата и овлашћење појединих органа и организација у овом поступку, као ни Закон о привредним коморама који прописује овлашћења Привредне коморе Србије, не предвиђају да се Привредној комори Србије поверава било које јавно овлашћење у поступку јавних набавки, Уставни суд је оценио да Привредна комора Србије није била овлашћена да, у смислу одредаба Закона о државној управи, донесе оспорени општи акт. Наиме, како је одредбом члана 15. став 4. Закона о државној управи предвиђено да се упутством одређује начин на који органи државне управе и имаоци јавних овлашћења извршавају поједине одредбе закона или другог прописа, а Суд је нашао да важећи прописи, као ни прописи који су били на снази у време доношења оспореног Упутства, не садрже одредбе које би доносиоца овлашћивале на доношење оспореног акта, Уставни суд је оценио да је Привредна комора Србије оспореним актом којим је уредила услове, начин и поступак издавања потврда о наведеним

подацима, прекорачила Уставом и законом утврђена овлашћења. Стога, по оцени Суда, оспорено Упутство није у сагласности са Уставом и законом.

Наводи доносиоца да се оспорени акт не примењује од дана ступања на снагу новог Закона о јавним набавкама, по оцени Суда, нису од значаја за оцену његове уставности и законитости. Наиме, полазећи од тога да су оспорени акт, као и његове измене и допуне, објављени у „Службеном гласнику Републике Србије“, а да престанак његовог важења није објављен на исти начин, по схватању Суда, оспорени акт је, сагласно одредбама члана 196. Устава, на снази и може бити предмет уставносудске контроле, иако се, како наводи доносилац акта, више не примењује.

С обзиром на то да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено, да прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, као и да Уставни суд има заузет став о правном питању које се поставља у овом предмету, Суд је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), одлучио без доношења решења о покретању поступка.

Будући да је донео коначну одлуку, Уставни суд је, на основу одредбе члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, одбацио захтев за „обустављање издавања потврда од стране Привредне коморе Србије да је одређено лице једини домаћи произвођач опреме“, односно за обуставу извршења коначног акта или радње који су донети, односно предузети на основу оспореног акта.

Полазећи од изложеног, а на основу одредаба члана 45. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је одлучио као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, Упутство наведено у тачки 1. изреке престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уставног суда

Број: УО-148/2008 од 17. марта 2010. године („Службени гласник РС“, број: 46/10)

7. ПРИВРЕМЕНА МЕРА

Закон о Агенцији за борбу против корупције
(„Службени гласник РС“, број 97/08)
– члан 82.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Обуставља се извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу одредаба члана 82. Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“, број 97/08).

Образложење

Уставном суду поднет је предлог за оцену уставности одредаба члана 82. Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“, број 97/08) у коме се наводи да се из императивне формулације оспорених одредаба може закључити да функционеру који у тренутку почетка примене овог закона обавља више јавних функција није дата могућност да од Агенције за борбу против корупције затражи сагласност да истовремено обавља више јавних функција, него да само може у року од 90 дана изабрати једну јавну функцију коју ће вршити убудуће и о томе обавестити Агенцију. Тиме је, по мишљењу предлагача, функционер који је до дана почетка примене оспореног закона обављао истовремено више јавних функција, под условом да то раније важећим прописима није било забрањено, стављен у неравноправан положај у односу на функционера који након ступања на снагу овог закона може да поднесе захтев Агенцији за давање сагласности за истовремено обављање више јавних функција. У прилог овој тврдњи предлагачи наводе да је Агенција за борбу против корупције закључцима одбацила њихове захтеве да им се дозволи истовремено обављање две јавне функције. У образложењу закључака о одбацивању наведених захтева Агенција је експлицитно навела да се давање сагласности Агенције за обављање друге јавне функције, у смислу члана 28. став 3. Закона, односи на евентуалну процедуру избора за другу јавну функцију после 1. јануара 2010. године, а не на функционере који на дан 1. јануара 2010. године обављају више јавних функција и који су дужни само да се у року од 90 дана од дана почетка примене овог закона изјасне коју ће јавну функцију вршити даље. Полазећи од наведеног, предлагачи сматрају да одредбе члана 82. Закона, када се доведу у везу са чланом 28. Закона, нису у сагласности са одредбама члана 21. Устава, којим је утврђено начело забране дискриминације. Поред тога, у поднетом предлогу се истиче да би се извршавањем појединачних аката и радњи предузетих на основу оспореног члана 82. Закона створила могућност за наступање неотклоњивих штетних последица које се огледају у вођењу поступка и примени мера због повреде овог закона и престанку јавних функција функционерима који на дан

почетка примене тог закона истовремено обављају више јавних функција. Из тих разлога се предлаже да Уставни суд, до доношења коначне одлуке у поступку оцене уставности оспореног члана 82. Закона, донесе привремену меру о обустављању од извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона.

Оспореним одредбама члана 82. Закона о Агенцији за борбу против корупције прописано је да је функционер који обавља више јавних функција на дан почетка примене овог закона, дужан да се у року од 90 дана од дана почетка примене овог закона изјасни коју ће јавну функцију вршити и даље и да се изјашњење о томе доставља Агенцији. Одредбама члана 28. Закона, које се односе на забрану вршења друге јавне функције, прописано је: да функционер може да врши само једну јавну функцију, осим ако је законом и другим прописом обавезан да врши више јавних функција (став 1); да, изузетно од став 1. овог члана, функционер може да врши другу јавну функцију, на основу сагласности Агенције (став 2); да је пре прихватања друге јавне функције, односно кандидовања за другу јавну функцију, функционер који намерава да више функција врши истовремено, дужан да затражи сагласност Агенције и да уз захтев достави прибављено позитивно мишљење органа који га је изабрао, поставио или именовано на јавну функцију (став 3); да је Агенција дужна да одлучи по захтеву из став 3. овог члана у року од 15 дана од дана пријема захтева; да Агенција неће дати сагласност за вршење друге јавне функције, уколико је вршење те функције у сукобу са јавном функцијом коју функционер већ врши, односно представља сукоб интереса (став 4); да се у случају да Агенција не одлучи у року из става 4. овог члана, сматра да је дала одобрење функционеру за вршење друге јавне функције, осим ако је функционеру другим прописом забрањено истовремено вршење те две јавне функције (став 5); да функционеру који је изабран, постављен или именован на другу јавну функцију, супротно одредбама овог закона, каснија функција престаје по сили закона (став 6).

Уставом Републике Србије утврђено је: да нико не може вршити државну или јавну функцију која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима и да се постојање сукоба интереса и одговорност при његовом решавању одређује Уставом и законом (члан 6); да су сви пред Уставом и законом једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације и 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. до 3).

Одредбом члана 56. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) прописано је да Уставни 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, ако би њиховим извршавањем могле наступити неотклоњиве штетне последице.

Прелазним одредбама члана 82. Закона предвиђена је обавеза функционера који су на дан почетка примене овог закона, тј. 1. јануара 2010. године, затечени у обављању две или више јавних функција на основу раније важећих закона, да се изјасне Агенцији до 31. марта 2010. године коју функцију ће наставити да обављају. Међутим, одредбом члана 28. Закона је прописано да се сагласност за истовремено обављање две функције ускраћује само ако је вршење једне функције у сукобу са јавном функцијом коју функционер већ обавља, односно ако то представља сукоб интереса. Могућност искључења истовременог обављања две функције наступа када се стекне било који по Закону прописани услов. Овај законски основ је испуњен ако се: 1) вршење друге функције коси са функцијом коју функционер већ врши и 2) када вршење друге функције представља сукоб интереса. О постојању тих услова као правног основа за забрану истовременог вршења друге функције одлучује Агенција на захтев лица које намерава да прихвати вршење друге функције или да се кандидује за вршење нове јавне функције. Оваквим законским решењем одређени су услови чијим се постојањем реализује, одредбом члана 6. Устава, прокламована забрана сукоба интереса.

Међутим, спорно је право значење одредбе члана 82. Закона у односу на њен правни учинак према лицима која у време почетка примене Закона врше више јавних функција да под једнаким условима остваре могућност да и након почетка примене Закона наставе са истовременим обављањем две јавне функције. С тим у вези поставља се питање да ли се извршеним избором функције у смислу одредбе члана 82. Закона, функционер лишава сваке могућности обављања било које друге, осим одабране функције или се тим избором само опредељује јавна функција коју функционер, по сопственом опредељењу, намерава да врши, уз истовремено задржавање могућности да под једнаким условима, а то значи у поступку прописаном одредбом члана 28. Закона, оствари право и на обављање неке друге функције.

Апсолутна забрана функционерима који већ врше две или више јавних функција, да након почетка примене Закона обављају више од једне функције, могла би имати за последицу ускраћивање тим лицима права да истовремено врше две функције и у ситуацији када не постоји међусобна сукобљеност тих функција, односно сукоб интереса за њихово обављање. На тај начин, ова лица би се могла довести у неједнак правни положај пред законом у односу на сва друга лица која, након почетка примене Закона о Агенцији за борбу против корупције, могу под Законом прописаним условима стећи право да истовремено врше две јавне функције.

Агенција је применила оспорену одредбу Закона тако што је донела закључак о одбацивању захтева за давање сагласности за обављање друге функције лицима која су у време почетка примене Закона затечена у обављању више јавних функција. Из тог разлога, Уставни суд је оценио да би извршење донетих појединачних аката могло довести до наступања неотклоњивих штетних последица. Оне се исказују у обавези подношења оставки на функције без обзира на то да ли су за њихово истовремено обављање

испуњени Законом прописани услови. У том случају би се законити рад државних и других органа условљавао спровођењем накнадног изборног поступка за обављање функција које су остале упражњене подношењем оставки од стране лица која су их до тада вршила. Тиме би наступила немогућност враћања у пређашње стање права и статуса функционера који су, поступајући по одредби члана 82. Закона, поднели оставку на вршење свих функција мимо изабране јавне функције за чије су се обављање лично определили. Стога је Уставни суд оценио да је, до доношења коначне одлуке Суда о оцени уставности одредаба члана 82. Закона о Агенцији за борбу против корупције, нужно обуставити извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу оспорених одредаба Закона.

То су разлози због којих је Уставни суд, на темељу одредаба члана 46. тачка 3) и члана 56. став 1. Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IY-27/2006 од 20. маја и 17. јуна 2010. године

8. ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА

Закон о планирању и изградњи
(„Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09)
– члан 104. став 4.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

1. **Покреће се поступак за оцену уставности одредбе члана 104. став 4. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09).**
2. Ово решење доставити Народној скупштини ради давања одговора.
3. Рок за давање одговора из тачке 2. је 30 дана од дана пријема овог решења.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности одредбе члана 104. став 4. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09). Подносилац иницијативе наводи да је оспорена одредба Закона којом је прописано да надлежни орган по службеној дужности утврђује престанак права коришћења и утврђује право својине у корист јединице локалне самоуправе на чијој се територији налази предметно земљиште, ако се у року од једне године од дана ступања на снагу овог закона право коришћења не конвертује у право својине, није у складу са одредбом члана 58. став 1. Устава. Као разлог несагласности оспорене законске одредбе са Уставом зајамченим правом на мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, иницијатор наводи то што се рок, након чијег истека носилац права коришћења на одређеним непокретностима губи право да се право коришћења конвертује у право својине у његову корист, не везује за подношење захтева за конверзију, већ за доношење одлуке надлежног органа о конверзији, а на чије радње подносилац захтева не може утицати. Стога се у иницијативи закључује да носилац права коришћења, без обзира на то када је поднео захтев за конверзију, неактивношћу надлежног општинског органа, може изгубити и претходно, у складу са законом стечено право коришћења на одређеној непокретности, као и право својине на тој непокретности, које би по основу овог закона стекао, уз истицање да таква опасност реално постоји када се има у виду да је Закон предвидео да неокончавање поступка конверзије у року од годину дана од дана ступања на снагу Закона има за последицу да се раније право коришћења трећих лица претвара у право својине јединице локалне самоуправе, а о захтевима за конверзију права корисника одлучују управо органи јединице локалне самоуправе.

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Оспореним Законом о планирању и изградњи утврђена је могућност конверзије права коришћења у право својине уз накнаду, а одредбама члана 104. Закона прописано је: да се право коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини, које је стечено ради изградње, у складу са раније важећим законима којима је било уређено грађевинско земљиште до 13. маја 2003. године или на основу одлуке надлежног органа, може конвертовати у право својине уз накнаду тржишне вредности тог земљишта у моменту конверзије права, умањене за износ стварних трошкова прибављања права коришћења, са обрачунатом ревалоризацијом до момента уплате по овом основу, те да се приликом утврђивања стварних трошкова прибављања непокретности не обрачунава плаћена накнада за уређивање грађевинског земљишта (став 1); да по захтеву за конверзију права из става 1. овог члана, решење доноси орган јединице локалне самоуправе надлежан за имовинскоправне послове на чијој територији се налази предметно грађевинско земљиште (став 2); да се на решење из става 2. овог члана може изјавити жалба министарству надлежном за послове финансија, у року од 15 дана од дана достављања решења (став 3); да ако се у року од 1 године од дана ступања на снагу овог закона не конвертује право коришћења у право својине, надлежни орган по службеној дужности утврђује престанак права коришћења у складу са одредбама овог закона и утврђује право својине у корист јединице локалне самоуправе на чијој територији се налази предметно земљиште (став 4). Одредбама Закона није предвиђен рок у коме се подноси захтев за конвертовање права коришћења у право својине.

Уставом Републике Србије у оквиру основних начела која се односе на заштиту људских и мањинских права и слобода утврђено је начело забране дискриминације, тако што је одредбама члана 21. уређено, поред осталог, да су пред Уставом и Законом сви једнаки (став 1) и да свако има право на једнаку законску заштиту без дискриминације (став 2). Одредбом члана 58. Устава јемчи се мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (став 1), а право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне (став 2).

Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да се основано може поставити питање да ли се прописивањем рока у коме право коришћења престаје по сили закона зато што није извршена конверзија овог права у право својине лица које је било носилац права коришћења, без обзира на то да ли је то лице и када поднело захтев за конверзију, ако у року од годину дана од дана ступања на снагу Закона конверзија не буде извршена, повређује Уставом зајемчено право на мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, будући да од лица које је носилац раније стеченог имовинског права (права коришћења), а које по истом закону има право да стекне право својине уместо права коришћења,

зависи само да ли ће и када поднети захтев за конвертовање права коришћења, а не и када ће о том захтеву бити правноснажно одлучено.

По оцени Уставног суда, у вези са наведеним основано се може као спорно поставити и питање једнакости грађана пред законом, јер Закон о планирању и изградњи прописује право свих лица која испуњавају прописане услове да се њихово досадашње право коришћења конвертује у право својине, док из оспорене законске одредбе произлази да, без обзира на испуњеност законских услова, ово право остварују само она лица по чијим захтевима надлежни органи општинске управе, као првостепени органи, и Министарство, као другостепени орган, буду ефикасно поступали.

Сагласно изложеном, Уставни суд је, на основу одредбе члана 53. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), оценио да има основа за покретање поступка поводом поднете иницијативе.

Имајући у виду да је Закон о планирању и изградњи ступио на снагу 11. септембра 2009. године, а да рок прописан оспореном одредбом Закона има карактер преклузивног рока који истиче 11. септембра 2010. године, Уставни суд је одлучио да рок за давање одговора Народне скупштине поводом покренутог поступка за оцену уставности буде 30 дана.

С обзиром на наведено, Уставни суд, је на основу одредаба члана 46. тачка 1) Закона о Уставном суду и члана 82. став 1. тачка 10. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: УЗ-74/2010 од 9. јуна 2010. године

**Закон о изменама и допунама Закона о јавном информисању
(„Службени гласник РС“, број 71/09)
– чл. 2. и 7.**

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Покреће се поступак за оцењивање уставности одредбе члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, број 71/09), у делу којим је после члана 14. Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03 и 61/05) додат нови члан 14б и то у односу на став 2. члана 14б Закона, као и одредаба члана 7. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању.

2. Ово решење доставити Народној скупштини ради давања одговора.

3. Рок за давање одговора из тачке 2. је 60 дана од дана достављања Решења Народној скупштини.

Образложење

Уставном суду су поднети предлог и три иницијативе за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, број 71/09), поводом којих је Уставни суд, на седници од 22. јула 2010. године, донео Одлуку ГУз-231/2009. Овом одлуком Суд је утврдио да нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима следеће одредбе Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању: одредба члана 1. став 1. којом је у члану 14. Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03 и 61/05) додат нови став 1. и то у делу који гласи: „Јавно гласило може основати домаће правно лице (оснивач јавног гласила)“, одредбе члана 2. којима је после члана 14. Закона о јавном информисању додат нови члан 14а и то ст. 5, 6. и 7. члана 14а и одредбе чл. 4, 5. и 6. Закона. Истом одлуком Уставни суд је одбио предлог и није прихватио иницијативе за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима следећих одредаба Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању: одредбе члана 1. у делу који се односи на другу реченицу новододатог става 1. члана 14. Закона о јавном информисању и одредаба члана 2. у делу који се односи на ст. 1. до 4. новододатог члана 14а, на став 1. новододатог члана 14б и на новододати члан 14в Закона о јавном информисању.

Међутим, имајући у виду да је поднетим иницијативама, поред наведених одредаба оспореног закона, затражена и оцена уставности одредаба члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању у делу који се односи на став 2. новододатог члана 14б Закона о јавном информисању и одредаба члана 7. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, Уставни суд је у овом делу, из процесних разлога, спровео одвојен уставносудски поступак.

У иницијативама је наведено да одредба члана 2. оспореног закона у делу који се односи на став 2. новододатог члана 14б Закона о јавном информисању није у сагласности са одредбама члана 50. Устава, јер је законодавац „препустио органу извршне власти да на нејаван начин и по сопственом нахођењу уређује начин вођења Регистра јавних гласила који је овим законом уведен као конститутивни елемент оснивања јавних гласила“, чиме упис у Регистар „добија карактер посредног одобрења“, што оспорену одредбу чини несагласном пре свега зајемченој слободи медија из члана 50. став 1. Устава. На истоветним разлозима се заснива и оспоравање уставности одредаба члана 7. Закона.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Народна скупштина је донела Закон о изменама и допунама Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, број 71/09) на седници од 31. августа 2009. године. Закон је ступио на снагу 8. септембра 2009. године.

Оспореним чланом 2. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању у делу који се односи на став 2. новододатог члана 14б Закона

о јавном информисању прописано је да министар надлежан за послове јавног информисања ближе уређује начин вођења регистра јавних гласила, док је чланом 7. оспореног закона прописано да ће министар надлежан за послове јавног информисања донети пропис о начину вођења регистра јавних гласила у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона (став 1), те да су оснивачи штампаних дневних јавних гласила дужни да поднесу пријаву за упис јавног гласила у Регистар јавних гласила у року од 30 дана од дана ступања на снагу прописа из става 1. овог члана, а оснивачи других јавних гласила у року од 90 дана од дана ступања на снагу прописа из става 1. овог члана (став 2).

Уставом Републике Србије утврђено је: да се Уставом јемче, и као таква, непосредно се примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима и да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остваривање појединачног права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. став 2); да је свако слободан да без одобрења, на начин предвиђен законом, оснива новине и друга средства јавног обавештавања (члан 50. став 1); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, и систем у области јавног информисања (члан 97. тачка 10)); да Влада доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона (члан 123. тачка 3)).

Законом о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 101/07) прописано је: да министарства и посебне организације доносе правилнике, наредбе и упутства и да се правилником разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе (члан 15. ст. 1. и 2); да министарством руководи министар и да министар представља министарство, доноси прописе и решења у управним и другим појединачним стварима и одлучује о другим питањима из делокруга министарства (члан 23. ст. 1. и 2).

Одредбама Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03, 61/05 и 71/09) које се односе на Регистар јавних гласила предвиђено је: да јавно гласило може основати домаће правно лице (оснивач јавног гласила) и да се јавно гласило уписује у Регистар јавних гласила (члан 14. став 1); да Регистар јавних гласила води организација надлежна за вођење регистра привредних субјеката (члан 14б став 1); да организација која води регистар јавних гласила једном месечно, на захтев републичког органа управе надлежног за послове јавног информисања, доставља извод из регистра јавних гласила са подацима о оснивачима јавних гласила, да извод из регистра јавних гласила из става 1. овог члана садржи назив и матични број за сваког оснивача јавног гласила, податак о новчаном делу основног капитала, као и преглед свих јавних гласила чији је оснивач, да орган управе из става 1. овог члана доставља извод из регистра јавних гласила организацији која спроводи поступак принудне наплате (члан 14в ст. 1. до 3).

Из наведеног следи да је, сагласно одредби члана 97. тачка 10) Устава, Република Србија надлежна да уређује и обезбеђује систем у области јавног

информисања, те је, у том смислу, била надлежна да доношењем Закона о јавном информисању, односно његовим изменама и допунама, уреди начин остваривања Уставом зајемчене слободе медија, утврђене одредбама члана 50. Устава. Измењеним чланом 14. став 1. оспореног закона предвиђено је успостављање Регистра јавних гласила. Уставни суд је у својој Одлуци IУз-231/2009 од 22. јула 2010. године оценио да прописани упис јавног гласила у Регистар, сам по себи, не представља кршење Уставом зајемчене слободе, као ни начела из чл. 18. и 20. Устава. Наиме, ова оспорена одредба не предвиђа да је упис у Регистар конститутивни елемент оснивања јавног гласила, што би му, посредно, давало карактер одобрења, па се тиме прописивањем обавезе да се јавно гласило упише у јавну евиденцију коју држава установљава, не утиче на суштину зајемчене слободе, нити се она може сматрати ограничењем те слободе. Из истих разлога Суд је оценио да ни одредба члана 2. оспореног закона у делу којим се Закон о јавном информисању допуњава новим чланом 14б став 1, којим је прописано да Регистар јавних гласила води организација надлежна за вођење регистра привредних субјеката, није несагласна са Уставом. Поред тога, Уставни суд је оценио да је одређивање који ће орган или организација којој су поверена јавна овлашћења бити надлежна за вођење одређене јавне евиденције, питање целисходности конкретног законског решења, коју Уставни суд није надлежан да цени.

Међутим, у односу на одредбу става 2. оспореног члана 14б Закона Уставни суд сматра да предвиђено овлашћење надлежног министра да ближе уређује начин вођења Регистра јавних гласила, начелно, не би требало да буде спорно, полазећи од тога да министар, сагласно члану 23. ст 1. и 2. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 101/07), руководи министарством, представља министарство, доноси прописе и решења у управним и другим појединачним стварима и одлучује о другим питањима из делокруга министарства, а да министарства, као органи државне управе, дакле, као део извршне власти, према члану 15. истог закона, доносе прописе и то – правилнике, наредбе и упутства, при чему је правилник пропис којим се разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе. Из наведених системских решења произлази да је министар, односно министарство, као део извршне власти овлашћен за доношење прописа, али, по оцени Суда, само у границама надлежности извршне власти да доноси прописе. Како је одредбом члана 123. тачка 3) Устава утврђено да Влада, као носилац извршне власти у Републици, доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона, то и органи државне управе прописе из своје надлежности могу доносити само ради ближе разраде питања која су већ уређена законом, а ради њиховог извршавања. Пошто, у конкретном случају, одредбама Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању начин вођења Регистра јавних гласила уопште није уређен, то Уставни суд налази да се основано као спорно уставноправно питање поставља да ли овлашћење дато ресорном министру значи овлашћење за ближе или за самостално уређивање наведених питања. Поред тога, како начин уређивања вођења Регистра обухвата и прописивање података који се у Регистар уписују,

рокове за поступање по поднетим пријавама за упис и правне последице непоступања надлежног органа у прописаним роковима, то се као спорно поставља и питање да ли је оспорена одредба сагласна Уставом зајемченој слободи медија и уставном начелу из члана 18. став 2, будући да су питања која обухвата начин уређивања вођења Регистра у непосредној вези са остваривањем зајемчене слободе, а сагласно одредби члана 18. став 2. Устава, начин остваривања зајемчених права и слобода се може прописати само законом.

С обзиром на то да наведена законска одредба није оспорена поднетим предлогом, већ само иницијативама, Уставни суд је оценио да има основа за покретање поступка за утврђивање неуставности оспорене одредбе члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, у делу којим је после члана 14. основног текста Закона додат нови члан 14б и то у односу на одредбу става 2. члана 14б, те је решио да, на основу члана 53. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), покрене поступак у односу на означену одредбу. Будући да су оспорене одредбе члана 7. Закона о изменама и допунама Закона, којима је прописан рок за доношење прописа о начину вођења Регистра и обавеза оснивача јавних гласила да у прописаним роковима од дана ступања на снагу овог прописа поднесу пријаве за упис у Регистар, у правној и логичкој вези са одредбом члана 14б став 2. Закона, Уставни суд је поступак оцене уставности покренуо и у односу на ове законске одредбе.

На основу одредаба чл. 33. и 34. Закона о Уставном суду, Суд је закључио да Решење о покретању поступка за оцену уставности наведених одредаба Закона достави Народној скупштини, као доносиоцу оспореног акта на одговор, са роком за давање одговора од 60 дана од дана пријема овог решења.

Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је, на основу одредбе члана 46. тачка 1) Закона о Уставном суду и одредаба члана 82. тачка 10. и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУз-231/2009 од 22. јула 2010. године

**Уредба о штрајку полицијских службеника
(„Службени гласник РС“, број 71/07)**

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

- 1. Покреће се поступак за оцену уставности и законитости Уредбе о штрајку полицијских службеника („Службени гласник РС“, број 71/07).**
- 2. Решење из тачке 1. доставити Влади ради давања одговора.**
- 3. Рок за давање одговора је 30 дана од дана пријема решења.**

Образложење

Уставном суду поднете су три иницијативе за оцену уставности и законитости Уредбе о штрајку полицијских службеника („Службени гласник РС“, број 71/07).

Независни синдикат полиције из Београда поднео је 21. августа 2007. године иницијативу за оцену законитости одредаба члана 2. став 2, члана 5. став 3, члана 7. став 1. и члана 8. Уредбе о штрајку полицијских службеника, из разлога што оспорене одредбе Уредбе, по мишљењу иницијатора, нису у сагласности са одредбама члана 135. Закона о полицији („Службени гласник РС“, број 101/05). У иницијативи се наводи да ни једним прописом није предвиђена могућност да Влада као доносилац оспорене уредбе „нормативно одређује минимум процеса рада, дужину трајања штрајка на време краће од најкраћег законски одређеног штрајка – штрајка упозорења“, те да одреди понашање учесника у штрајку и онемогући учесницима штрајка комуникацију са јавношћу. Допуном иницијативе од 27. фебруара 2008. године предложено је доношење привремене мере обуставе извршења појединачних аката и радњи донетих на основу оспорене уредбе.

Грански синдикат управе, правосуђа и полиције „Независност“ је иницијативом од 25. децембра 2007. године затражио оцену уставности оспорене уредбе у целини у погледу овлашћења и надлежности за њено доношење са становишта одредбе члана 61. став 2. и члана 123. став 3. Устава Републике Србије и њене законитости, са становишта одредаба члана 135. Закона о штрајку („Службени лист СРЈ“, број 29/06), јер се оспореном Уредбом, по мишљењу иницијатора, умањују стечена права у погледу дужине трајања штрајка.

Полицијски синдикат Србије је 16. јануара 2008. године поднео иницијативу за оцену уставности и законитости Уредбе у целини, а посебно одредаба које се оспоравају и у иницијативи Независног синдиката полиције из Београда. Истакнуто је да је Влада прекршила обавезу из члана 123. тачка 2) Устава да „поштује и извршава законе и друге опште акте које је донела Народна скупштина“. По мишљењу иницијатора, онемогућавање ношења обележја синдиката, транспарената са истакнутим захтевима и ограничењем комуникације са јавношћу, задире се у основна права синдикалне борбе, јер се припадницима полиције онемогућава да јавности саопште своје легитимне захтеве упућене према послодавцу.

Влада као доносилац оспореног акта обавестила је Уставни суд да су основ за доношење оспорене уредбе одредбе члана 61. Устава и члана 135. став 1. Закона о полицији, као и чл. 9. и 10. Закона о штрајку који се, у смислу члана 135. Закона о полицији, третира као општи пропис о штрајку. Имајући у виду да Закон о штрајку не регулише начин остваривања права на штрајк државних службеника, те да не постоји ниједан други пропис којим је предметна материја регулисана, потребе праксе изискују да се одредбе Закона о штрајку, на одговарајући начин примене и на штрајк полицијских службеника. Специфичност полицијских послова и улога полиције у безбедносном систему државе определили су одлуку Владе да, на основу

овлашћења из члана 123. тачка 3) Устава, донесе оспорену Уредбу и њоме ближе уреди начин организовања и спровођења штрајка полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова. Предметна материја, осетљива сама по себи, услед потребе успостављања равнотеже између штрајка као важног средства остваривања интереса запослених и несметаног функционисања безбедносног апарата државе, препозната је као материја која се не сме препустити регулативи на нивоу самог Министарства, с циљем обезбеђивања ширег легитимитета усвојених решења. Одредбе члана 9. став 1. и члана 10. став 1. Закона о штрајку, као општег прописа о штрајку, биле су основ за одређивање високе норме минимума процеса рада предвиђеног чланом 2. став 2. Уредбе, из разлога „незаменљивости субјеката у чијој се надлежности налази остваривање безбедности за државу и непостојања алтернативе за старање о безбедности у случају немогућности да се о њој старају државни органи, односно лица која су за то задужена“. По наводима из одговора, овакво прописивање обезбеђује остваривање права на штрајк запослених без ризика по способност државе да одговори на све потенцијалне безбедносне претње и потребе грађана. Указује се да не постоји ни законска забрана прописивања дужине трајања прекида рада, па стога ни ограничавање дужине трајања штрајка запослених у полицији, како је то прописано чланом 5. став 3. Уредбе, није несагласно са Законом, посебно имајући у виду специфичност полицијске службе. Такође се указује да ограничења прописана одредбом члана 7. Уредбе нису установљена оспореном Уредбом, већ су прописана чланом 157. тач. 7) и 9) Закона о полицији, у вези са чим се може изрећи и дисциплинска мера престанка радног односа из члана 159. овог закона. Оспореном Уредбом се, по мишљењу Владе, не установљавају нова ограничења за полицијске службенике у остваривању њихових права ван оних која су прописана Законом и Уредба није акт који ограничава право на штрајк, већ акт који ближе уређује начин спровођења штрајка полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова према природи послова и задатака који се у њему обављају.

Уредба о штрајку полицијских службеника донета је на основу члана 123. тачка 3) Устава Републике Србије, а у вези са чланом 135. ст. 1. и 2. Закона о полицији, објављена је у „Службеном гласнику РС“, број 71 од 27. јула 2007. године и ступила је на снагу наредног дана од дана објављивања, односно 28. јула 2007. године. Уредбом се ближе уређује начин организовања и спровођења штрајка односно прекида рада полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова, према природи послова и задатака који се у њему обављају (члан 1). Оспореним одредбама Уредбе прописано је: да се, сходно врсти и природи полицијске делатности, минимум процеса рада за време прекида рада обезбеђује радом најмање 90% запослених полицијских службеника у организационој јединици у којој се организује прекид рада (члан 2. став 2); да прекид рада може трајати најдуже 30 минута (члан 5. став 3); да за време прекида рада није дозвољено понашање које штети угледу службе, узвикивање протеста и парола и истицање транспарентата (члан 7. став 1); да самоиницијативно давање изјава за јавност или

друго јавно иступање којима се вређају друга лица, износе неистине о раду Министарства и политички ставови, није дозвољено (члан 8).

Чланом 61. Устава прописано је да запослени имају право на штрајк, у складу са законом и колективним уговором (став 1) и да право на штрајк може бити ограничено само законом, сходно природи или врсти делатности (став 2). Одредбом члана 123. тачка 2) Устава прописано је да Влада извршава законе и друге опште акте Народне скупштине, а тачком 3) истог члана прописано је да Влада доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона.

Одредбама члана 135. Закона о полицији („Службени гласник РС“, број 101/05) прописано је да се на организовање и спровођење штрајка примењују, на одговарајући начин, општи прописи о штрајку (став 1). Ставом 2. истог члана Закона прописано је да је овлашћено службено лице дужно да и за време учествовања у штрајку примењује полицијска овлашћења ако је потребно, ради: 1) заштите живота и безбедности људи; 2) хватања и привођења надлежном органу лица затеченог у вршењу кривичног дела за које се гони по службеној дужности и 3) спречавања учиниоца и откривања учиниоца кривичног дела за које се гони по службеној дужности. Ставом 3. члана 135. Закона о полицији одређено је у којим, таксативно набројаним случајевима полицијски службеници немају право на штрајк, а то су наступање: 1) ратног стања или стања непосредне ратне опасности или ванредног стања; 2) оружане побуне, устанка и других облика насилног угрожавања демократског и уставног поретка Републике Србије или основних слобода или права; 3) проглашене елементарне непогоде или непосредне опасности од њеног настанка на подручју двеју или више подручних инспекцијских управа Министарства или на целој територији Републике Србије, 4) других непогода и несрећа које ометају нормално одвијање живота и угрожавају безбедност људи и имовине; 5) опасности од угрожавања јавног реда у већем обиму.

У претходном поступку, Уставни суд је утврдио да је Закон о штрајку („Службени лист СРЈ“, број 29/96), који је донет и на територији Републике Србије се примењивао као савезни пропис, у конкретном случају примењен као пропис који на општи начин уређује услове и начин прекида рада, ради заштите професионалних и економских интереса по основу рада и то само у делу одредаба члана 9. став 3. и члана 10. став 1. Закона. Имајући у виду чињеницу да у време доношења наведеног закона, тада важећим Уставом Савезне Републике Југославије штрајк није био дозвољен припадницима полиције, војске и запосленима у државној управи и да је одредбом члана 18. Закона о штрајку прописано да запосленом у државном органу, професионалном припаднику Војске Југославије и припаднику полиције престаје радни однос када се утврди да је организовао штрајк или учествовао у штрајку, Уставни суд је закључио да се одредба члана 9. став 3. Закона, којом се уређују услови и начин организације штрајка када су у питању делатности од јавног интереса, логички није могла односити на штрајк полицијских службеника. Међутим, Закон о штрајку је наставио да се примењује као републички закон и у том смислу представља пропис у односу

на који се врши оцена законитости општих аката којима се уређују услови и начин организације штрајка као прекида рада који запослени организују ради заштите својих професионалних и економских интереса по основу рада. На његову примену упућује и члан 135. Закона о полицији којим је, сагласно одредби члана 61. Устава, полицијским службеницима дато ограничено право на штрајк.

С обзиром на изложено, а имајући у виду да се, према одредбама члана 10. Закона о штрајку, општим актом послодавца утврђује само начин обезбеђивања минимума процеса рада, те да остале одредбе Закона ближе уређују начин и услове под којима запослени организују штрајк, односно прекид рада, основано се као спорна могу поставити следећа уставноправна питања:

– да ли је Влада на основу одредбе члана 123. тачка 3) Устава и одредбе члана 135. став 1. Закона о полицији, била овлашћена да донесе оспорену Уредбу;

– да ли је Влада, имајући у виду одредбе члана 135. Закона о полицији које упућују на „опште прописе о штрајку“, била овлашћена да уреди односе који су већ уређени Законом о штрајку, осим минимума процеса рада, односно да ли је Влада доношењем Уредбе чија се садржина оспорава поднетим иницијативама, прекорачила овлашћење утврђено одредбама члана 10. Закона о штрајку;

– да ли је начин ограничења прописан оспореним одредбама Уредбе угрозио остваривање самог права на штрајк полицијских службеника.

Сагласно изложеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 46. став 1. тачка 1) и члана 53. став 1. Закона о Уставном суду, као и члана 82. тачка 10. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IY-85/2007 од 4. фебруара 2010. године

**Одлука о вршењу оснивачких права у Директорату цивилног
ваздухопловства државе Србије и државе Црне Горе
(„Службени гласник РС“, број 53/06)**

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Покреће се поступак за оцену уставности и законитости Одлуке о вршењу оснивачких права у Директорату цивилног ваздухопловства државе Србије и државе Црне Горе („Службени гласник РС“, број 53/06).

2. Застаје се са поступком за оцену уставности и законитости Правилника о начину обрачуна и висини накнада за услуге које пружа Директорат цивилног ваздухопловства Републике Србије („Службени гласник РС“, бр.

30/08, 95/08, 104/08 – исправка и 1/10) до доношења одлуке Уставног суда из тачке 1.

3. Ово решење доставити Влади ради давања одговора поводом покренутог поступка из тачке 1.

4. Рок за давање одговора из тачке 3. овог решења је 60 дана од дана пријема Решења.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Правилника о начину обрачуна и висини накнада за услуге које пружа Директорат цивилног ваздухопловства Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 30/08, 95/08, 104/08 – исправка и 1/10). Подносилац иницијативе сматра да је оспорени правилник донет од стране Директората цивилног ваздухопловства Републике Србије (у даљем тексту: Директорат), односно Савета Директората, који је по свом статусу предузеће и није ниједним важећим законом овлашћено за доношење било каквог прописа у смислу члана 137. Устава и Закона о државној управи. Наиме, оспорени правилник је акт којим се извршава Закон о ваздушном саобраћају и, сагласно члану 123. Устава, за његово доношење је надлежна Влада. Директорат такође није ниједним законом овлашћен за било какве послове државне управе у области ваздушног саобраћаја, већ је за ове послове, сагласно члану 11. Закона о министарствима надлежно Министарство за инфраструктуру, тако да накнаде утврђене Законом о ваздушном саобраћају припадају овом министарству као јавни приход, а не Директорату, како је то прописано оспореним правилником. Сагласно наведеном, накнаде утврђене у одредбама чл. 2, 3, 8. до 10, 13. до 16, 18, 20. и 23. оспореног правилника нису у сагласности са Уставом и Законом, јер су утврђене од стране ненадлежног органа. Одредбама чл. 4. до 7, чл. 11. и 12, члана 16. тач. 1. до 6, члана 17. став 2, чл. 19, 21, 22, и 24. оспореног правилника уведене су накнаде за издавање уверења, сагласности и дозвола и за утврђивање услова за одобравање обављања делатности, за које нема основа у Закону о ваздушном саобраћају, због чега су ове одредбе Правилника у супротности са одредбама члана 91. Устава, члана 2. став 1. Закона о јавним приходима и расходима и члана 16. став 2. Закона о државној управи. Сви поступци који се условљавају плаћањем накнада Директорату су прописани Законом о ваздушном саобраћају, док су за подношење захтева и добијање решења одређене административне таксе Законом о републичким административним таксама у тарифним бр. 158. до 162, које су дефинисане као накнада за рад органа који поступак води, тако да, по наводима иницијатора, увођење додатних накнада на основу оспореног правилника није у сагласности са законом, а посебно не може бити одређено од стране органа који поступак води. Одредба члана 25. став 3. оспореног правилника је незаконита, зато што је Директорат сопственим актом одредио своју

надлежност, затим је овластио себе да не поступа у управном поступку на начин и у роковима утврђеним Законом о општем управном поступку и дао себи дискреционо право које није ничим ближе дефинисао. Иницијатор такође сматра да су оспореним правилником одређене превисоке накнаде од стране Директората, као и да су висине накнада одређене у истим износима, независно од тога да ли је у питању мало или велико предузеће, предузетник или појединац, односно независно од економске моћи, чиме је, по његовом мишљењу, повређен члан 91. став 2. Устава. На крају, иницијатор предлаже да Уставни суд обустави извршење појединачних аката донетих на основу оспореног правилника до доношења коначне одлуке Уставног суда. У допуни иницијативе предлаже се да Суд одлучи о иницијативи и у случају да доносилац оспореног правилника током поступка Правилник измени или стави ван снаге по било ком основу, из разлога што је оспорени правилник већ произвео правне последице на штету обвезника плаћања накнада из оспореног правилника.

Доносилац оспореног акта у свом одговору наводи да је Директорат основан Одлуком о оснивању Директората цивилног ваздухопловства државе Србије и државе Црне Горе („Службени гласник РС“, број 102/03 и „Службени лист РЦГ“, број 61/03), као заједнички орган две државе, Србије и Црне Горе, што је за правну последицу имало да ниједан законодавни или извршни орган државне заједнице није имао надлежност у односу на Директорат, а поготово не Савет министара („влада“ државне заједнице). Начелно, Директорат је настао као сукцесор Сектора за ваздушни саобраћај и Савезног ваздухопловног инспектората, који су били у саставу Савезног министарства за саобраћај Савезне Републике Југославије и поред надлежности оличене у атрибутима јавне власти (јавним овлашћењима), Директорат је преузео њихово особље, финансијска средства и предмете, сагласно тачки 29. Одлуке о оснивању. Након престанка државне заједнице Србија и Црна Гора закони и органи бивше државне заједнице су постали органи Републике Србије, сагласно томе, Влада је 22. јуна 2006. године донела Одлуку о вршењу оснивачких права у Директорату цивилног ваздухопловства државе Србије и државе Црне Горе („Службени гласник РС“, број 53/06), којом је констатовано да је Република Србија постала оснивач Директората, прописано је да права оснивача у име Републике Србије врши Влада, а да се на рад Директората примењују прописи по којима он ради на дан ступања на снагу ове одлуке, изузев прописа који нису у сагласности са Уставом Републике Србије. Директорат је тако наставио да ради у оквиру Републике Србије, а 1. фебруара 2007. године на основу Одлуке Владе мења назив у Директорат цивилног ваздухопловства Републике Србије. Доносилац оспореног правилника сматра да је надлежност Директората данас иста као и у време постојања државне заједнице (са изузетком инспекцијског надзора), јер није донет ниједан правни акт којим би на било који други орган био пренет макар део надлежности Директората. Према томе и данас надлежност Директората уређују Закон о ваздушном саобраћају из 1998. године и Одлука о оснивању Директората, на основу које су Директорату поверене

и неке нове надлежности, које нису прописане наведеним законом. Доносилац оспореног правилника даље истиче да је Влада, доносећи Одлуку о вршењу оснивачких права у Директорату цивилног ваздухопловства државе Србије и државе Црне Горе, изричито потврдила да Директорат наставља да ради (да се не укида) и то са надлежностима одређеним Одлуком о оснивању Директората. Наиме, ниједним актом Републике Србије није оспорена надлежност Директората да доноси подзаконске прописе, па ни пропис о висини накнада за услуге које пружа својим корисницима. Ниједним актом Републике Србије, такође, није оспорена надлежност Директората да доноси појединачне правне акте (уверења, одобрења, дозволе, сертификате и сл.) којима решава о правима и обавезама субјеката ваздухопловне привреде. Сагласно наведеном, накнаде које се плаћају Директорату не представљају класичне фискалне обавезе, како је наведено у иницијативи, нити административне таксе за подношење захтева за добијање решења, јер је Директорат орган који средства за свој рад и функционисање првенствено остварује од ових накнада, док се из буџета финансира само ако остали извори прихода нису довољни за његов рад. На крају доносилац оспореног правилника закључује да Директорат није сам утврдио обавезу плаћања накнада за своје услуге, већ је она делом уведена Одлуком о оснивању Директората, а делом преузета из Закона о ваздушном саобраћају из 1998. године.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Оспорени Правилник о начину обрачуна и висини накнаде за услуге које пружа Директорат цивилног ваздухопловства Републике Србије донео је Савет Директората 29. фебруара 2008. године, на основу одредаба чл. 40, 48, 80, 81, 82, 115, 126, 128, 130, 134, 166, 170, 209. и 225. Закона о ваздушном саобраћају, тачке 14. под 2) и тачке 22. Одлуке о оснивању Директората цивилног ваздухопловства државе Србије и државе Црне Горе, Одлуке о вршењу оснивачких права у Директорату цивилног ваздухопловства државе Србије и државе Црне Горе и Закључка о промени назива Директората цивилног ваздухопловства државе Србије и државе Црне Горе. Правилник је објављен у „Службеном гласнику РС“, број 30 од 25. марта 2008. године, а ступио је на снагу 2. априла 2008. године. Два пута је мењан и допуњаван и то: на седницама Савета од 13. октобра 2008. године – актом објављеним у „Службеном гласнику РС“, број 95 од 21. октобра 2008. године и 23. децембра 2009. године – актом објављеним у „Службеном гласнику РС“, број 1 од 12. јануара 2010. године. Оспореним Правилником утврђен је начин обрачуна и висина накнада за услуге које пружа Директорат из своје надлежности (члан 1), док су одредбама чл. 2. до 24. Правилника одређене ове услуге и за сваку од њих појединачно предвиђен начин обрачуна и висина накнаде. Одредбама члана 25. Правилника је предвиђено: да се накнаде прописне овим правилником уплаћују на рачун Директората (став 1); да уколико корисник услуга није у могућности да изврши плаћање услуга у целости, Директорат може изузетно одобрити одложено плаћање, под условом да тиме не угрожава своју финансијску ликвидност (став 2); да према кориснику услуга који користи погодности из става 2. овог члана, а не

изврши плаћање у предвиђеном року, Директорат има право привременог ускраћивања, ограничења и отказивања коришћења услуга и повлачења већ издатих докумената (став 3). Изменом Правилника из 2009. године брисан је став 3. овог члана. Чланом 26. Правилника је предвиђено да уколико Директорат пружа услуге ван територије Републике Србије, висина накнада прописаних овим правилником увећава се за износ трошкова насталих у вези са пружањем одређене услуге, као што су превоз, дневнице, смештај за овлашћена лица Директората и сл. У члану 27. Правилника таксативно су наведене наредбе које престају да важе даном ступања на снагу овог правилника, који је одређен чланом 28. Правилника.

Уставом је утврђено: да се средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом (члан 91. став 1); да Република Србија уређује и обезбеђује режим безбедности у свим врстама саобраћаја (члан 97. тачка 13)); да Влада извршава законе и друге опште акте Народне скупштине и доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона (члан 123. тач. 2. и 3)); да се поједина јавна овлашћења могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима, као и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима (члан 137. ст. 2. и 3).

Законом о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 101/07) је прописано: да се поједини послови државне управе законом могу поверити аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама, који се у закону називају имаоцима јавних овлашћења (члан 4); да министарства и посебне организације могу доносити прописе само када су на то изричито овлашћени законом или прописом Владе, као и да не могу тим прописима одређивати своје или туђе надлежности, нити физичким и правним лицима установљавати права и обавезе које нису већ установљене законом (члан 16); да при вршењу поверених послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи државне управе, као и да Влада и органи државне управе задржавају и после поверавања послова државне управе одговорност за њихово извршавање (члан 51); да се средства за вршење поверених послова државне управе обезбеђују у буџету Републике Србије (члан 52).

Законом о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 65/08 и 36/09 – други закон) прописано је да министарство за инфраструктуру обавља послове државне управе у области железничког, друмског, водног и ваздушног саобраћаја који се односе на: уређење и обезбеђење саобраћајног система; реализацију пројеката изградње саобраћајне инфраструктуре; унутрашњи и међународни превоз и интермодални транспорт, уређење и безбедност техничко-технолошког система саобраћаја; облигационе и својинскоправне односе, инспекцијски надзор; стратегију развоја саобраћаја, планове развоја и планове везане за организацију саобраћајног система и организацију превоза; издавање употребне дозволе за саобраћајни објекат и инфраструктуру,

хомологацију возила, опреме и делова возила; организовање финансијске и техничке контроле; међународне послове у области саобраћаја; мере за подстицање истраживања и развој у области саобраћаја, као и друге послове одређене законом (члан 11).

Законом о буџетском систему („Службени гласник РС“, број 54/09) прописано је: да се јавни приходи и примања уводе законом, односно одлуком скупштине локалне власти у складу са законом, да се висина јавних прихода и примања утврђује законом, односно актом надлежног органа у складу са законом (члан 13); да у остале јавне приходе спадају, поред осталог, и приходи које својом активношћу остваре органи и организације Републике Србије, односно органи, организације и службе локалне власти (члан 19. тачка 4)); да за финансирање надлежности Републике Србије, буџету Републике Србије припадају, између осталог, и јавни приходи које својом активношћу остваре органи и организације Републике Србије (члан 23. тачка 5) под (3)).

Тарифним бр. 158. до 162. Закона о републичким административним таксама („Службени гласник РС“, бр. 43/03, 51/03 – исправка, 53/04, 42/05, 61/05, 101/05, 42/06, 47/07, 54/08, 5/09 и 54/09) утврђене су административне таксе за списе и радње у области ваздушне пловидбе.

Законом о ваздушном саобраћају („Службени лист СРЈ“, бр. 12/98, 5/99, 38/99, 44/99, 73/2000, 70/01 и „Службени гласник РС“, број 101/05) прописано је: да се за преглед ваздухоплова ради утврђивања пловидбености плаћа накнада и да висину ове накнаде прописује Савезна влада (члан 40. ст. 6. и 7); да се за проверу услова за обављање делатности које се односе на производњу, испитивање ради утврђивања типа или одржавање ваздухоплова, мотора, елиса и ваздухопловних производа или његових делова или обављања неких од тих послова плаћа накнада чију висину прописује Савезна влада (члан 48. ст. 3. и 4); да се за одобрење са становишта безбедности ваздушног саобраћаја за локацијску и пројектну документацију плаћа накнада, чију висину прописује Савезна влада (члан 80. ст. 3. и 4); да се за преглед ради утврђивања услова из чл. 74, 78, 79, 85, 86, 89. до 91, 165. и 166. овог закона плаћа накнада, чију висину прописује Савезна влада (члан 81. ст. 3. и 4); да се за преглед ради утврђивања да ли летилиште или терен испуњава услове прописане овим законом плаћа накнада, чију висину прописује Савезна влада (члан 82. ст. 3. и 4); да се за проверавање обучености ваздухопловног овлашћеног особља плаћа накнада, чију висину прописује Савезна влада (члан 115. ст. 4. и 5); да се за проверу услова за вршење лекарских прегледа плаћа накнада, чију висину прописује Савезна влада (члан 126. ст. 3. и 4); да се за лекарске прегледе другостепене комисије плаћа накнада, чију висину прописује Савезна влада (члан 128. ст. 3. и 4); да се за издавање уверења о способности за обучавање ваздухопловног особља плаћа накнада, чију висину прописује Савезна влада (члан 130. ст. 4. и 5); да се за преглед уређаја за симулирање лета и одобравање програма техничког одржавања плаћа накнада, чију висину прописује Савезна влада (члан 134. ст. 4. и 5); да се за утврђивање и проверу услова да ли аеродром из члана 165. овог закона и даље испуњава услове за обављање послова за које

је издата дозвола плаћа накнада, чију висину прописује Савезна влада (члан 166. ст. 3. и 4); да се за коришћење услуга обезбеђења ваздушног саобраћаја плаћа накнада, чију висину прописује Савезна влада (члан 170. ст. 1. и 3); да се за утврђивање и проверу услова за обављање јавног авио-транспорта плаћа накнада, чију висину прописује Савезна влада (члан 209. ст. 4. и 5); да се за утврђивање и проверу услова за пружање услуга медицинског превоза и пружања услуга из ваздуха плаћа накнада, чију висину прописује Савезна влада (члан 225. ст. 3. и 4).

На основу наведеног, Уставни суд је утврдио да је Република Србија надлежна да уређује и обезбеђује режим безбедности у свим врстама саобраћаја, па тако и у ваздушном саобраћају. Ова надлежност Републике Србије утврђена је Уставом из 2006. године, а до тада је била у надлежности Савезне Републике Југославије и заједничких органа образованих од стране државе Србије и државе Црне Горе за време постојања државне заједнице Србија и Црна Гора. Сходно томе, у Републици Србији се још увек примењује Закон о ваздушном саобраћају из 1998. године који је донела Савезна скупштина Савезне Републике Југославије, а који је након престанка постојања савезне државе и државне заједнице инкорпорисан у правни поредак Републике Србије. Овим законом уређени су услови за безбедан ваздушни саобраћај у ваздушном простору Савезне Републике Југославије који се односе нарочито на: ваздухоплове, аеродроме, ваздухопловно овлашћено и ваздухопловно стручно особље, обезбеђење ваздушног саобраћаја, јавни авио-транспорт и друге делатности у ваздушном саобраћају, испитивање угрожавања безбедности ваздухоплова, трагање за ваздухопловом и спасавање, испитивање удеса ваздухоплова, ваздухопловну инспекцију и прекршаје у ваздушном саобраћају. У Закону је, између осталог, прописана обавеза појединих Законом одређених субјеката да прибаве потребне дозволе, уверења, сертификате и сл. да би могли да обављају делатности у области цивилног ваздухопловства и за чије издавање је била утврђена обавеза плаћања накнаде, чију висину је прописивала тадашња Савезна влада.

Међутим, након престанка постојања Савезне Републике Југославије и образовања државне заједнице Србија и Црна Гора дошло је до значајних промена у области режима безбедности ваздушног саобраћаја. Наиме, на основу члана 16. Уставног закона за спровођење Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора престало је са радом Савезно министарство саобраћаја које је до тада обављало послове државне управе у наведеној области, док су Савезна управа за контролу летења и Савезни ваздухопловни инспекторат наставили да обављају послове до дефинисања њиховог коначног статуса, сагласно члану 15. овог закона. Истим Законом је прописано да се споразумом држава чланица може утврдити потреба да поједини органи, организације или службе, укључујући и оне које су наведене у чл. 15. и 16. овог закона, настављају да обављају послове, као и да се споразумом држава чланица може утврдити да ови органи, организације или службе настављају да обављају послове као заједнички органи, организације или службе држава чланица (члан 17. став 3). Ову законску могућност државе

чланице Србија и Црна Гора су искористиле баш у области ваздушног саобраћаја, тако да је у тачки 3. Одлуке о прихватању споразума држава чланица о дефинисању коначног статуса органа и организација из члана 15. Закона за спровођење Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора, која је донета у истоветном тексту на седницама скупштина Републике Србије и Републике Црне Горе, предвиђено да ће Влада Републике Србије и Влада Републике Црне Горе формирати Директорат за цивилно ваздухопловство и Агенцију за контролу летења у периоду од 90 дана, а да ће до формирања ових институција послове Сектора за ваздушни саобраћај Савезног министарства за саобраћај, Савезне управе за контролу летења и Савезног ваздухопловног инспектората преузети министарство Републике Србије надлежно за послове саобраћаја и телекомуникација, уз сагласност министарства Републике Црне Горе надлежног за послове поморства и саобраћаја. Сагласно наведеном Влада Републике Србије је донела Одлуку о оснивању Директората цивилног ваздухопловства државе Србије и државе Црне Горе („Службени гласник РС“, број 102/03). Одлуку у истоветном тексту, која је објављена у „Службеном листу РЦГ“, број 61/03, донела је и Влада Републике Црне Горе. Агенција за контролу летења Србије и Црне Горе д. о. о. основана је Уговором држава чланица од 31. октобра 2003. године. На овај начин надлежност у области режима безбедности ваздушног саобраћаја пренета је на заједничке органе две државе чланице, над чијим радом нису имале никакве ингеренције институције (органи) државне заједнице. У конкретном случају, када је у питању извршавање Закона о ваздушном саобраћају као „закона Савезне Републике Југославије који је изван послова Србије и Црне Горе“, републике су се определиле да не образују сопствене органе и организације за вршење појединих послова утврђених тим законом, односно да те послове не обављају републички органи, већ да образују заједничке органе, односно организације. Полазећи од наведеног, Одлуком о оснивању на Директорат су пренета сва овлашћења у области извршавања Закона о ваздушном саобраћају која су некада била у надлежности Савезног министарства за саобраћај – Сектор за ваздушни саобраћај, па тако и овлашћења за утврђивање висине накнада за услуге које је сада пружао корисницима цивилног ваздухопловства Директорат на основу ове одлуке, а који је по Закону о ваздушном саобраћају прописивала Савезна влада. Приходи од ових накнада нису више били приход буџета, већ средства за рад и функционисање Директората. Овом одлуком су установљене и неке нове услуге које је корисницима пружао Директорат, а које нису биле предвиђене Законом о ваздушном саобраћају и за које је овом одлуком била установљена обавеза плаћања одређених накнада, чију висину и начин плаћања је прописивао Директорат својим актом. Овакво стање у области ваздушног саобраћаја је постојало све до распада државне заједнице Србија и Црна Гора, када је Влада Републике Србије донела Одлуку о вршењу оснивачких права у Директорату цивилног ваздухопловства државе Србије и државе Црне Горе, 22. јуна 2006. године, којом се у тачки 1. констатује да је Република Србија преузела оснивачка права у Директорату и да оснивачка права у име Републике Србије врши Влада. Тачком 2. ове одлуке је предвиђено

да се на рад Директората примењују прописи по којима он ради на дан ступања на снагу ове одлуке, изузев у делу који није у сагласности са Уставом Републике Србије или који је у супротности са другим прописима Републике Србије. Овом одлуком Влада је задржала правно стање у области ваздушног саобраћаја какво је било за време постојања државне заједнице Србија и Црна Гора и у време важења аката које су донеле две државе чланице на основу тада важећих прописа. Полазећи од наведеног, Директорат је наставио са радом као и у време постојања државне заједнице Србија и Црна Гора, вршећи послове из надлежности које му је Одлуком о оснивању одредила Влада, а у које спада и регулаторна функција, тј. доношење одређених прописа из области ваздушног саобраћаја. Сагласно непромењеној правној ситуацији Директорат је 2008. године донео оспорени правилник, наводећи као правни основ поједине одредбе Закона о ваздушном саобраћају, Одлуку о оснивању Директората и Одлуку о вршењу оснивачких права у Директорату.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је оценио да се као претходно питање, пре спровођења поступка оцене уставности и законитости оспореног правилника, може основано поставити питање правног статуса (положаја) Директората који је оспорени правилник донео у односу на Устав из 2006. године и важеће законе у Републици Србији. Имајући то у виду, Уставни суд је одлучио да, сагласно одредби члана 50. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), самостално покрене поступак оцене уставности и законитости Одлуке о вршењу оснивачких права у Директорату цивилног ваздухопловства државе Србије и државе Црне Горе („Службени гласник РС“, број 53/06).

Поводом ове одлуке Уставни суд сматра да се основано могу поставити следећа уставноправна питања:

– да ли је правни положај Директората могао бити одређен одлуком Владе, имајући у виду да је, сагласно одредби члана 137. став 4. Устава, утврђено да се јавна овлашћења одређеним субјектима могу поверити само законом, а не и актом ниже правне снаге;

– да ли је Влада могла оспореном одлуком конвалидирати Одлуку о оснивању Директората коју су донеле владе држава чланица државне заједнице Србија и Црна Гора и којом је одређена надлежност овог заједничког органа држава чланица у извршавању Закона о ваздушном саобраћају, имајући у виду одредбу члана 97. тачка 13) Устава којом је утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује режим безбедности у свим врстама саобраћаја и члана 123. тач. 2) и 3) Устава којим је утврђено да Влада извршава законе и друге опште акте Народне скупштине и доноси уредбе и друге опште ради извршавања закона; наиме, на основу оспорене одлуке Влада је у потпуности пренела ове послове у области безбедности цивилног ваздухопловства на Директорат, чији правни положај одступа од законом уређеног система државне управе у Републици Србији;

– да ли се овлашћења за доношење прописа од стране Директората могу установити одлуком Владе, а не законом којим су уређена питања цивилног ваздушног саобраћаја;

– да ли су надлежности Директората одређене на основу конвалидиране Одлуке о оснивању Директората у супротности са одредбом члана 11. Закона о министарствима, имајући у виду да сагласно овој одредби Министарство за инфраструктуру у оквиру свог делокруга рада обавља послове државне управе у области ваздушног саобраћаја који се односе на уређење и обезбеђење саобраћајног система;

– да ли је оспорене одлука Владе у сагласности са одредбом члана 4. Закона о државној управи, којом је прописано да се само законом поједини послови државне управе могу поверити имаоцима јавних овлашћења;

– да ли је оспорене одлука Владе, у делу којим се конвалидира Одлука о оснивању Директората, у сагласности са одредбом члана 16. став 2. Закона о државној управи, будући да се Одлуком о оснивању утврђују правним и физичким лицима поједине обавезе које нису установљене Законом.

Имајући у виду да оцена уставности и законитости оспорене одлуке Владе представља претходно питање о коме Уставни суд мора одлучити да би се могла извршити оцена уставности и законитости Правилника о начину обрачуна и висини накнада за услуге које пружа Директорат цивилног ваздухопловства Републике Србије, Уставни суд је закључио да се застане са поступком за оцену уставности и законитости наведеног правилника до доношења одлуке Суда по овом питању.

На основу одредаба чл. 33. и 34. Закона о Уставном суду, Суд је закључио да Решење о покретању поступка за оцену уставности и законитости Одлуке из тачке 1. достави Влади, као доносиоцу оспореног акта на одговор, са роком за давање одговора од 30 дана од дана пријема овог решења.

Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба чл. 33. и 34, члана 46. тачка 1) и члана 50. став 2. Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), одлучио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУо-219/2009 од 28. маја 2010. године

Одлука о јавним паркиралиштима
(„Службени лист града Београда“, бр. 18/03, 3/06 и 42/09)
– члан 15. ст. 1. и 2, члан 16. тачка а) и члан 19.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Покреће се поступак за оцену уставности и законитости одредаба члана 15. ст. 1. и 2, члана 16. тачка а) и члана 19. Одлуке о јавним паркиралиштима („Службени лист града Београда“, бр. 18/03, 3/06 и 42/09).

2. Решење из тачке 1. доставити Скупштини града Београда, ради давања одговора.

3. Рок за давање одговора је 45 дана од дана пријема овог решења.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднето је више иницијатива за оцену уставности и законитости одредаба члана 19. Одлуке о јавним паркиралиштима („Службени лист града Београда, бр. 18/03 и 3/06). Оспорени члан Одлуке оспорава се наводом да није у сагласности са одредбама главе V Закона о општем управном поступку којима је уређен начин достављања писмена. Ово из разлога што је јавно комунално предузеће, како наводи иницијатор, будући да има јавноправна овлашћења у правном саобраћају са корисницима јавних паркиралишта, дужно да наплату, уручивање и достављање доплатне паркинг карте кориснику врши на начин и у поступку предвиђеним наведеним законом, а не на начин одређен оспореним чланом 19. Одлуке. Више подносилаца иницијатива оспорило је сагласност члана 19. (став 1) Одлуке са Законом о облигационим односима. По мишљењу ових иницијатора доплатна карта, прописана оспореним чланом Одлуке, по својој правној природи представља уговорну казну те стога није у сагласности са одредбом члана 270. став 3. Закона о облигационим односима, према коме се за неизвршење новчане обавезе не може уговорати новчана казна. Овај члан Одлуке, како наводе, није у сагласности ни са одредбама члана 277. Закона о облигационим односима на основу кога се за задоцњење у плаћању новчане обавезе може наплатити само затезна камата. Наплата доплатне карте, посебно њена висина, оспорава се и наводом да није у сагласности са чланом 13. Закона о комуналним делатностима. Из наведеног закона, по мишљењу иницијатора, произлази да се цена може одредити према одговарајућој услузи, а цена доплатне карте, како се наводи, нема „никакве везе са пруженом услугом“. Подносиоци иницијатива захтевају и да Суд одреди привремену меру којом ће „обуставити примену“ оспореног члана 19. Одлуке.

У одговору Скупштине града Београда – Комисије за прописе наводи се да Јавном комуналном предузећу законом нису поверена јавна овлашћења, те да стога оно и не решава о правима и обавезама корисника јавног паркиралишта, већ да управља паркиралиштима под условима који су оспореном одлуком уређени на основу овлашћења садржаног у одредбама члана 13. став 1. тач. 3) и 4) Закона о комуналним делатностима. Из наведених разлога налог за плаћање доплатне карте није управни акт, већ тим актом јавно комунално предузеће, преко овлашћеног контролора, налаже кориснику јавног паркиралишта да плати комуналну услугу која му је пружена. Начин наплате цене, у овом случају доплатне карте, није уређен одредбама ЗУП-а, већ је то питање које општина (Град) у обезбеђивању услова за обављање и развој комуналних делатности, уређује својим актом. Наводи се даље

да су оспореном одлуком на основу овлашћења садржаног у Закону о комуналним делатностима уређени услови и начин организовања послова у вршењу комуналне делатности јавних паркиралишта, права и обавезе даваоца и корисника комуналне услуге паркирања, као и начин наплате цене за коришћење ове комуналне услуге. Доплатна карта предвиђена оспореним чланом 19. Одлуке, како се наводи у одговору, не представља казну, већ цену комуналне услуге паркирања на јавним паркиралиштима, а корисник услуге је паркирањем возила супротно одредбама члана 16. и члана 17. став 2. Одлуке изразио пристанак да цену услуге плати по одредбама члана 19. Одлуке. Указано је и на став Уставног суда о правној природи доплатне карте који је заузет у поступку оцене законитости члана 19. Одлуке у Решењу ГУ-195/2004 од 28. октобра 2004. године.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорену Одлуку о јавним паркиралиштима („Службени лист града Београда“, бр. 18/03 и 3/06) донела Скупштина града Београда, на основу члана 13. Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98) и члана 27. Статута града Београда („Службени лист града Београда“, бр. 18/95 – пречишћен текст и 20/95, 21/99 и 2/2000).

Оспореним одредбама члана 19. Одлуке прописано је: да је корисник који поступа супротно одредбама чл. 16. и 17. став 2. ове одлуке дужан да плати доплатну карту, да налог за плаћање доплатне паркинг карте издаје овлашћени контролор и уручује га кориснику и да када контролор није у могућности да уручи налог кориснику, причвршћује га на возилу, да се достављање налога за плаћање доплатне карте на овај начин сматра уредним и да доцније оштећење или уништење налога нема утицај на ваљаност достављања и не одлаже плаћање доплатне паркинг карте. Одлуком о измени и допуни Одлуке о јавним паркиралиштима („Службени лист града Београда“, број 42/09) није мењан оспорени члан 19. Одлуке.

Уставом Републике Србије је утврђено: да се средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом (члан 91. став 1); да Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе имају буџете у којима морају бити приказани сви приходи и расходи којима се финансирају њихове надлежности (члан 92. став 1); да Република уређује и обезбеђује јединствено тржиште, правни положај привредних субјеката, систем обављања појединих привредних и других делатности; порески систем; својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине (члан 97. тач. 6) и 7)); да град Београд има надлежности које су Уставом и законом поверене општини (члан 189. став 5), да општина, преко својих органа, у складу са законом уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности (члан 190. став 1. тачка 1)).

Законом о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) прописано је да ће се поступци пред Уставним судом започети пре дана ступања на снагу овог закона, окончати по одредбама овог закона (члан 112), те је

стога поступак по иницијативама које су поднете пре ступања на снагу овог закона, настављен у складу са тим законом.

Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98) одређене су комуналне делатности и уређени општи услови и начин њиховог обављања (члан 1) и прописано је: да скупштина општине може као комуналне делатности одредити и друге делатности од локалног интереса и прописати услове и начин њиховог обављања, поред осталог и одржавање јавних простора за паркирање (члан 4. став 2); да скупштина општине прописује услове и начин организовања послова у вршењу комуналних делатности и услове за коришћење комуналних производа, односно комуналних услуга, а нарочито права и обавезе јавног комуналног или другог предузећа, односно предузетника, који обављају комуналну делатност и корисника комуналних производа и услуга, као и начин наплате цене за комуналне производе, односно за коришћење комуналних услуга, (члан 13. став 1. тач. 3) и 4)); да јавно комунално предузеће одлучује уз сагласност скупштине општине, односно органа општине који скупштина одреди о цени комуналних производа и комуналних услуга коју плаћају непосредни корисници (члан 23. став 1); да елементе за образовање цена комуналних услуга чине – врста, обим и квалитет комуналних услуга који се утврђују стандардима и нормативима које пропише општина, вредност средстава ангажованих у пружању услуга, обим и квалитет уложеног рада у обављању комуналних услуга, висина материјалних трошкова у обављању комуналних услуга, према стандардима и нормативима утрошка енергије, материјалних и других трошкова или планским калкулацијама и други елементи у зависности од услова на тржишту и специфичности појединих комуналних услуга (члан 24).

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07), прописано је да општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, као и организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање, поред осталог и уређивање, одржавање и коришћење јавних паркиралишта. (члан 20. тачка 5)).

Законом о граду Београду („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је да град Београд врши надлежности општине и града утврђене Уставом и законом (члан 8).

Законом о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06) прописано је: да јединице локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији, поред осталог и локалне комуналне таксе (члан 6. тачка 3)); да стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком, у складу са законом (члан 7. став 1); да скупштина јединице локалне самоуправе може уводити локалне комуналне таксе за коришћење права, предмета и услуга и да се за коришћење права, предмета и услуга из става 1. овог члана не може уводити посебна накнада (члан 11); да обвезник локалне комуналне таксе

јесте корисник права, предмета и услуга за чије је коришћење прописано плаћање локалне комуналне таксе (члан 13); да таксена обавеза настаје даном почетка коришћења права, предмета или услуге за чије је коришћење прописано плаћање локалне комуналне таксе и да таксена обавеза траје док траје коришћење права, предмета или услуге (члан 14); да се локалне комуналне таксе могу уводити, поред осталог, за коришћење простора за паркирање друмских моторних и прикључних возила на уређеним и обележеним местима (члан 15. став 1. тачка 13)); да јединица локалне самоуправе може утврдити локалне комуналне таксе у различитој висини зависно од врсте делатности, површине и техничко-употребних карактеристика објеката и по деловима територије, односно у зонама у којима се налазе објекти, предмети или врше услуге за које се плаћају таксе (члан 17); да се актом скупштине јединице локалне самоуправе, којим се уводи локалне комунална такса, утврђују обвезници, висина, олакшице, рокови и начин плаћања локалне комуналне таксе (члан 18).

Законом о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89 и „Службени лист СРЈ“, број 31/93), прописано је: да су одредбе прописа којима се делимично или у целини одређује садржина уговора саставни делови тих уговора, те их употпуњавају или ступају на место уговорних одредаба које нису у сагласности са њима (члан 27. став 2); да општи услови одређени од стране једног уговорача, било да су садржани у формуларном уговору, било да се на њих уговор позива, допуњују посебне погодбе утврђене међу уговорачима у истом уговору, и по правилу обавезују као ове; да се општи услови морају објавити на уобичајен начин и да општи услови обавезују уговорну страну ако су јој били познати у часу закључења уговора (члан 142. ст. 1. до 3); да поверилац и дужник могу уговорити да ће дужник платити повериоцу одређени новчани износ или прибавити неку другу материјалну корист ако не испуни своју обавезу или ако задоцни са њеним испуњењем (уговорна казна), да ако што друго не произлази из уговора сматра се да је казна уговорена за случај да дужник задоцни са испуњењем и да уговорна казна не може бити уговорена за новчане обавезе (члан 270); да дужник који задоцни са испуњењем новчане обавезе дугује, поред главнице, и затезну камату по стопи утврђеној законом (члан 277).

Законом о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01) прописано је да су по том Закону дужни да поступају предузећа и друге организације кад у вршењу јавних овлашћења која су им поверена законом решавају, односно кад обављају друге послове утврђене тим Законом (члан 2), а одредбама главе V уређено је достављање писмена у управном поступку.

Поводом навода подносилаца иницијативе да доплатна карта, прописана одредбом члана 19. (став 1) Одлуке, представља уговорну казну, те да стога није у сагласности са одредбама члана 270. став 3. и члана 277. Закона о облигационим односима, као и да се, сагласно Закону о комуналним делатностима, цена за услугу може одредити сразмерно извршеној услузи, Уставни суд је утврдио да је Одлуком о јавним паркиралиштима прописано

и: одредбама члана 15. ст. 1. и 2. – да је за коришћење јавног паркиралишта и коришћење општег паркиралишта са резервацијом корисник дужан да плати одговарајућу накнаду, коју утврђује предузеће за одређено време коришћења; одредбама члана 16. – да је корисник јавног паркиралишта обавезан да плати коришћење паркинг места према времену задржавања, да поступа у складу са ограничењем времена коришћења паркинг места и да користи паркинг место у складу са саобраћајним знаком, хоризонталном и вертикалном сигнализацијом којом је означено паркинг место; одредбама члана 17. – да је за коришћење услуге корисник дужан да у возилу поседује важећу паркинг карту или паркирање плати електронским путем (став 1), да је корисник паркиралишта дужан да истакне купљену паркинг карту с унутрашње стране предњег ветробранског стакла возила или паркирање плати путем мобилног телефона и да користи исправно паркинг карту и у њу унесе тачне податке (став 2), те да истицањем паркинг карте, односно заустављањем возила на паркинг месту, ако се плаћање врши електронским путем, корисник прихвата прописане услове за коришћење јавног паркиралишта (став 3).

Имајући у виду да је оспорене одлука донета на основу члана 13. Закона о комуналним делатностима, као и да су наведеним одредбама чл. 15. до 17. и члана 19. Одлуке уређена права и обавезе даваоца и корисника комуналне услуге паркирања, по схватању Суда, овим одредбама Одлуке одређена је садржина општих услова овог уговорног односа, који будући да су објављени обавезује уговорне стране, сагласно одредбама члана 27. став 2. и члана 142. Закона о облигационим односима.

Полазећи од наведеног, услова коришћења јавног паркиралишта прописаних одредбама члана 16. и члана 17. став 2. Одлуке, те права даваоца услуге да наплати доплатну карту кад корисник користи паркиралиште супротно условима одређеним у наведеним одредбама члана 16. и члана 17. став 2. Одлуке, по оцени Суда основано се постављају следећа уставноправна питања:

1) да ли је одредбама члана 16. и члана 17. став 2. Одлуке прописан друкчији начин или обим пружања услуге, односно да ли доплатна карта предвиђена оспореном одредбом члана 19. став 1. Одлуке има карактер накнаде, тј. цене за извршену (одговарајућу) услугу;

2) да ли јединица локалне самоуправе, полазећи од Законом о комуналним делатностима одређених елемената за образовање цена а на основу овлашћења да уређује начин наплате цене за комуналну услугу (члан 13. тач. 3) и 4) Закона), може својим актом (општим условима) да одреди обавезу корисника (односно право даваоца) да плати различиту цену зависно од тога да ли је корисник плаћа пре или након извршене услуге;

3) да ли поступање корисника супротно одредбама члана 16. и члана 17. став 2. Одлуке има евентуално карактер повреде уговорних обавеза, те да ли доплатна карта коју давалац услуге, сагласно оспореној одредби члана 19. став 1. Одлуке има право да наплати за случај поступања корисника супротно одредбама члана 16. и члана 17. став 2. Одлуке има карактер уговорне казне;

4) да ли се општим условима прописаним актом јединице локалне самоуправе уговорни односи могу уређивати на начин који одступа од Законом о облигационим односима прописаних правила за уређивање облигационих односа.

С обзиром на то да је непоступање корисника паркиралишта у складу са одредбама члана 16. и члана 17. став 2. Одлуке прописано и као прекршај (члан 23), као и да се за непоступање у складу са наведеним члановима Одлуке може од корисника истовремено наплатити и доплатна карта (члан 19. став 1), те имајући у виду висину доплатне карте одређене ценовником даваоца услуге, поставља се и питање да ли су актом јединице локалне самоуправе, односно утврђивањем обавезе плаћања доплатне карте, прописане обавезе које, супротно Закону о комуналним делатностима и Закону о облигационим односима, корисника услуге доводе у неравноправан положај, односно кориснику услуге намећу обавезе које нису у сразмери са коришћеном услугом паркирања.

Уставни суд је утврдио и да је у току поступка пред Уставним судом ступио на снагу Закон о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06), који овлашћује јединицу локалне самоуправе да за коришћење простора за паркирање друмских моторних и прикључних возила на уређеним и обележеним местима (члан 15. тачка 13)) уводи локалне комуналне таксе, као изворни приход. Овим законом, који се примењује од 1. јануара 2007. године, прописано је и да се за коришћење права, предмета и услуга за које се, сагласно одредбама члана 15. тог закона може уводити локална комунална такса, не може уводити посебна накнада (члан 11. став 2).

Полазећи од тога да је оспореном Одлуком о јавним паркиралиштима (члан 1), као и Одлуком о одређивању комуналних делатности („Службени лист града Београда“, број 14/98), као комунална делатност одређена делатност одржавања јавних паркиралишта, односно јавних простора за паркирање, а да је оспореном одредбом члана 19, као и одредбама чл. 15. ст. 1. и 2. и члана 16. тачка а) Одлуке кориснику утврђена обавеза плаћања накнаде за коришћење јавног паркиралишта, по оцени Суда, основано се поставља питање шта корисник плаћа овом накнадом – да ли само услугу одржавања, сагласно Закону о комуналним делатностима, или поред ове услуге и коришћење јавног паркиралишта. Одређивање да ли обавеза корисника да плати накнаду за коришћење јавног паркиралишта обухвата, поред плаћања услуге одржавања, и плаћање накнаде за коришћење паркинг места, по оцени Суда, од значаја је из разлога што из одредаба чл. 4. до 6. оспорене одлуке којима су одређена јавна паркиралишта, по схватању Суда, произлази да су као јавна паркиралишта, осим објеката (гаража), одређени простори за паркирање друмских моторних и прикључних возила на уређеним и обележеним местима, за чије се коришћење, сагласно одредби члана 15. тачка 13) Закона о финансирању локалне самоуправе, може уводити локална комунална такса, односно за које се сагласно одредби члана 11. став 2. тог закона не може уводити посебна накнада.

Имајући у виду да је локална комунална такса према Закону о финансирању локалне самоуправе изворни приход јединице локалне самоуправе и да се ова такса уводи актом јединице локалне самоуправе (члан 11. став 1.

и члан 18. Закона), а да накнаду за коришћење јавног паркиралишта према члану 15. Одлуке својим актом одређује давалац услуге, односно јавно предузеће чији је приход та накнада, по схватању Суда, основано се поставља и питање да ли на основу наведених одредаба Одлуке давалац комуналне услуге одржавања јавних паркиралишта кроз накнаду – цену коју наплаћује за коришћење јавног паркиралишта (осим објеката-гаража) остварује и приход, који сагласно Закону о финансирању локалне самоуправе представља јавни приход јединице локалне самоуправе.

Полазећи од тога да се поставља питање сагласности оспорених одредаба Одлуке са законом, то се, сагласно одредбама члана 195. Устава, поставља и питање њихове сагласности са Уставом.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 46) тачка 1) и члана 53. став 1. Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IY-424/2004 од 21. јануара 2010. године

Уставни суд је, такође, покренуо поступак за оцену општинских аката јединица локалне самоуправе којима су уређена питања паркирања, и то:

Решењем IY-101/2008 од 21. јануара 2010. године (Одлука о јавним паркиралиштима града Новог Сада, „Службени лист града Новог Сада“, бр. 7/04 и 5/06) – члан 10. став 2, члан 14. ст. 1. и 2, члан 15. тачка 1) и члан 20),

Решењем IY-161/2009 од 21. јануара 2010. године (Одлука о јавним просторима за паркирање, коју је донела Скупштина општине Инђија, „Службени лист општина Срема“, бр. 2/2000, 18/03, 30/04, 27/05 и 8/07) – члан 11, члан 23. став 1, члан 24. алинеја 1. и члан 24б) и

Решењем IY-16/2009 од 18. фебруара 2010. године (Одлука о јавним паркиралиштима, коју је донела Скупштина општине Суботица, „Службени лист општине Суботица“, бр. 12/05 и 3/08) – члан 12. став 2, члан 17. став 1, члан 18. тачка а), члан 21. и члан 21д тачка б).

**Одлука о утврђивању коефицијената за обрачун и исплату плата
изабраних, именованих и постављених лица
(„Службени лист општине Блаце“, број 4/09)**

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Покреће се поступак за оцену уставности и законитости Одлуке о измени и допуни Одлуке о утврђивању коефицијената за обрачун и исплату плата изабраних, именованих и постављених лица („Службени лист општине Блаце“, број 4/09).

2. Ово решење доставити доносиоцу акта ради давања одговора.
3. Рок за давање одговора из тачке 2. је 15 дана од дана пријема решења.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и законитости одредаба члана 1. ст. 3. и 4. Одлуке наведене у изреци. Иницијатор сматра да су оспорене одредбе Одлуке у супротности са одредбама члана 36. и члана 198. ст. 1. и 2. Устава Републике Србије, одредбама Закона о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 34/01, 62/06, 63/06 и 116/08), Закона о радним односима у државним органима („Службени гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01, 39/02, 49/05 и 79/05), Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05 и 54/09) и Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07). Према наводима иницијатора, оспорену одлуку је донела Комисија за административна питања Скупштине општине Блаце као стално радно тело, а одредбом члана 1. став 3. ове одлуке измењен је члан 7. основног текста Одлуке, тако што је предвиђено да је „утврђен нето износ (плате) максимализиран и то под претпоставком позитивне оцене рада (тј. бонификован 25%) органа Председника општине (за начелника Општинске управе и Општинског јавног правобраниоца)“, као и да је ставом 4. истог члана ове одлуке предвиђено да се „коефицијенат утврђен за именована и постављена лица увећава у зависности од сложености и одговорности послова и то – начелнику Општинске управе 25%, а све на основу процене органа као у претходном ставу“. По мишљењу иницијатора, на овај начин је дато овлашћење председнику општине да сваког месеца паушално процењује рад начелника општинске управе те да тиме мења, односно умањује утврђени коефицијент, без достављања решења као појединачног акта и без могућности права на жалбу. Иницијатор сматра да су стога оспорене одредбе Одлуке у супротности са наведеним законима. Посебно наводи и несагласност оспорених одредаба са одредбама Закона о раду, који се примењује на права и обавезе из радног односа запослених у органима локалне самоуправе која нису уређена посебним законом и са одредбама Закона о радним односима у државним органима, којима је прописано да се запосленом у писаном облику доставља решење о остваривању права, обавеза и одговорности са образложењем и поуком о правном леку (члан 193. Закона о раду), као и да против сваког решења или другог акта којим је одлучено о његовим правима и обавезама запослени или постављено лице има право да поднесе приговор (члан 71. Закона о радним односима у државним органима). Стога, подносилац иницијативе сматра да се ускраћивањем права на жалбу повређује и право на једнаку заштиту права и на правно средство зајемчено одредбама члана 36. ст. 1. и 2. Устава, као и да су оспорене одредбе супротне уставном начелу законитости управе из члана 198. Устава.

У претходном поступку пред Уставним судом утврђено је следеће:

Оспорену Одлуку о измени и допуни Одлуке о утврђивању коефицијената за обрачун и исплату плата изабраних, именованих и постављених лица („Службени лист општине Блаце“, број 4/09) донела је Комисија за административна питања Скупштине општине Блаце, на основу члана 9. Закона о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, број 34/01), члана 2. Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима („Службени гласник РС“, број 37/08) и члана 42. Пословника Скупштине општине Блаце („Службени лист општине Блаце“, број 4/08). Чланом 1. Одлуке измењен је члан 7. основне Одлуке о утврђивању коефицијената за обрачун и исплату плата изабраних, именованих и постављених лица, донете 18. септембра 2008. године, којом су били утврђени елементи за обрачун и исплату плата начелника општинске управе, секретара скупштине општине и општинског јавног правобраниоца (коефицијент, основица и увећање коефицијента). Према основном тексту Одлуке (члан 7. став 1), коефицијент за обрачун и исплату плате начелника општинске управе износио је 18,78, секретара скупштине општине 18,39, а општинског јавног правобраниоца 16,90, док је за сва наведена лица основица за обрачун и исплату плате била одређена у нето износу од 1.885,53 (динара). Ставом 2. члана 7. исте одлуке било је предвиђено да се утврђени коефицијент увећава у зависности од сложености и одговорности послова и то: начелнику општинске управе за 25%, секретару скупштине општине за 20%, а општинском јавном правобраниоцу за 16%. Изменама и допунама наведене Одлуке, које су садржане у одредбама члана 1. оспореног општег акта, за начелника општинске управе, секретара скупштине општине и општинског јавног правобраниоца коефицијенти и основица за обрачун и исплату плата су утврђени у истој висини, односно износу како је то предвиђала до тада важећа Одлука (члан 1. став 2. оспорене одлуке), али је, поред тога, ставом 3. члана 1. извршена допуна тако што је предвиђено да је „овако утврђен нето износ максимизиран и под претпоставком је позитивне оцене рада (бонификован 25%) органа: Председника Општине (за начелника Општинске управе и Општинског јавног правобраниоца) и Председника Скупштине општине (за секретара под условом да су на сталном раду) за месец за који се исплаћује“. Такође, став 4. члана 1. оспорене одлуке предвиђа да се коефицијент утврђен за именована и постављена лица увећава у зависности од сложености и одговорности послова и то начелнику општинске управе до 25%, секретару скупштине општине до 20% и општинском јавном правобраниоцу до 16%, „а све на основу процене органа као у претходном ставу“. Члан 2. оспорене одлуке садржи одредбу о њеном ступању на снагу.

Одредбама Устава Републике Србије у односу на које иницијатор оспорава наведене одредбе Одлуке прописано је: да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, као и да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом

интересу (члан 36. ст. 1. и 2); да појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити засновани на закону, а да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита (члан 198. ст. 1. и 2).

Уставни суд налази да су за оцену уставности оспорених одредаба Одлуке од значаја и одредбе Устава којима се јемчи право на рад у складу са законом (члан 60. став 1), као и одредбе којима се утврђује да је правни поредак Републике Србије јединствен и да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. ст. 1. и 3) и да одлуке и сви други општи акти јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом (члан 195. став 2).

За оцену законитости оспорене одлуке од значаја су, пре свега, одредбе Закона о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, број 34/01) којима је уређен начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања изабраних, постављених и запослених лица у органима и организацијама територијалне аутономије и локалне самоуправе. Овим законом прописано је: да се плате изабраних, именованих и постављених лица и запослених из члана 1. овог закона утврђују на основу основнице за обрачун плата, коефицијента који се множи основницом, додатка на плату и обавеза које запослени из плате, у складу са законом, плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање (члан 2); да основницу за обрачун плата утврђује Влада (члан 3); да коефицијент изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему, а садржи и додаток на име накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора (члан 4); да се коефицијенти за обрачун и исплату плата изабраних и постављених лица у органима територијалне аутономије и локалне самоуправе утврђују највише до коефицијената утврђених овим законом и то за изабрана лица у општинама са преко 60.000 становника – највише до коефицијента за обрачун и исплату плате народног посланика на сталном раду у Народној скупштини, а за изабрана лица у осталим општинама највише до 90% коефицијента за обрачун и исплату плате народног посланика на сталном раду у Народној скупштини (члан 9. став 1. тач. 3) и 4)), док се коефицијенти за постављена лица у општинама са преко 60.000 становника утврђују највише до коефицијента за обрачун и исплату плата начелника округа, а у осталим општинама највише до 90% коефицијента за обрачун и исплату плате начелника округа (члан 9. став 2. тач. 3) и 4)); да је коефицијент за обрачун и исплату плате народног посланика на сталном раду у Народној скупштини 8,60 (члан 7. став 1. алинеја 9).

Према одредби члана 40. став 3. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, број 79/05) начелник управног округа (назив за ранијег начелника округа) има статус државној службеника на положају, те је стога коефицијент за обрачун и исплату његове плате прописан законом којим се уређују плате државних службеника. Законом о платама државних службеника

и намештеника („Службени гласник РС“, бр 62/06, 63/06 – исправка и 115/06 – исправка) као највиши коефицијент за обрачун и исплату плата државних службеника прописан је коефицијент 9,00 – за положаје разврстане у I групу (члан 13. став 3).

Законом о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05), чије се одредбе супсидијарно примењују на изабрана, именована, постављена и запослена лица у органима локалне самоуправе, у погледу уређивања оних питања која нису уређена посебним законом, утврђено је право сваког запосленог да му се у писаном облику достави решење о остваривању права, обавеза и одговорности са образложењем и поуком о правном леку, осим у случају из члана 170. овог закона (члан 193), док је Законом о радним односима у државним органима („Службени гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01, 39/02, 49/05 и 79/05), чије се одредбе и даље примењују на радне односе у органима локалне самоуправе, прописано је да запослени, односно постављено лице има право да поднесе приговор против сваког решења или другог акта којим је одлучено о његовим правима и обавезама (члан 71. став 2).

Уставни суд констатује да су одредбе члана 1. оспорене одлуке језички непрецизне и недовољно јасне, али на основу њиховог тумачења налази да је наведеним одредбама прво одређен коефицијент за обрачун и исплату плата начелнику општинске управе, секретару скупштине општине и општинском јавном правобраниоцу у висини утврђеној за сваки од ових послова, али да овако утврђени коефицијент није фиксан и не подразумева да ће се на основу њега наведеним лицима обрачунавати и исплаћивати месечна плата до евентуалне измене Одлуке. Наиме, обрачун и исплата плате за сваки месец у складу са утврђеним коефицијентом су условљени позитивном оценом органа одређеног Одлуком, која, уколико за одређени месец изостане, има за последицу умањење утврђеног коефицијента до 25% за обрачун и исплату плате за тај месец. Поред тога, одредбама члана 1. ове одлуке предвиђено је и увећање претходно утврђених коефицијената за прописани проценат и то по основу сложености и одговорности за обављање послова, при чему и ово увећање зависи од „процене“ наведених органа.

Полазећи од изнетог, а имајући у виду да, сагласно одредби члана 54. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд у поступку оцењивања уставности и законитости није ограничен захтевом иницијатора, Суд је оценио да се, са становишта сагласности оспорене одлуке у целини са одредбама наведених закона, као основна, постављају следећа спорна уставноправна питања:

1) да ли је доносилац оспореног акта имао законско овлашћење да за начелника општинске управе утврди коефицијент за обрачун и исплату плате – 18,78, за секретара скупштине општине – 18,39, а за општинског јавног правобраниоца – 16,90, будући да је одредбама члана 9. став 1. тач. 3) и 4) и став 2. тач. 3) и 4) Закона о платама у државним органима и јавним службама прописана горња граница до које се могу утврђивати коефицијенти за обрачун и исплату плата изабраних и постављених лица у органима локалне самоуправе, а утврђени коефицијенти су изнад прописане горње границе;

2) да ли постоји законски основ да се плата изабраног, именованог, постављеног или запосленог лица у органима јединице локалне самоуправе увећава или умањује на основу оцене рада, будући да је одредбама члана 2. Закона о платама у државним органима и јавним службама прописан начин утврђивања плате, а да је одредбама члана 4. истог закона прописано шта све представља додатак на плату;

3) да ли постоји законски основ да се општим актом јединице локалне самоуправе предвиди увећање утврђеног коефицијента за обрачун и исплату плате по основу сложености и одговорности послова, будући да према одредби члана 4. Закона о платама у државним органима и јавним службама коефицијент, између осталог, управо изражава сложеност послова и одговорност;

4) да ли је, полазећи од одредаба члана 193. Закона о раду, правно могуће извршити обрачун и исплату плате на начин који одступа од обрачуна и исплате на основу елемената садржаних у решењу о одређивању плате, а без претходне измене овог решења, односно доношења новог решења, те да ли се на овај начин лицу ускраћује право на коришћење правног средства прописаног одредбом члана 71. став 2. Закона о радним односима у државним органима.

Наведена спорна питања која се постављају у вези са законитошћу оспорене одлуке имају за последицу да је спорно и питање њене сагласности са Уставом, пре свега, полазећи од тога да је одредбом члана 195. став 2. Устава утврђено да статути, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да се основано поставља питање уставности и законитости одредаба оспорене Одлуке о утврђивању коефицијената за обрачун и исплату плата изабраних, именованих и постављених лица, те да су се стекли услови за покретање поступка за оцену уставности и законитости наведене Одлуке, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду.

На основу изнетог и одредаба члана 33. став 1, члана 34. став 1. и члана 46. тачка 1) Закона о Уставном суду, Уставни суд је решио као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУл-305/2009 од 29. априла 2010. године

Одлука о увођењу самодоприноса за подручје месне заједнице Златибор („Општински службени гласник“, број 8/06)

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

1. Покреће се поступак за оцену уставности и законитости Одлуке о увођењу самодоприноса за подручје месне заједнице Златибор („Општински службени гласник“, број 8/06).

2. Ово решење доставити Скупштини општине Чајетина, ради давања одговора поводом покренутог поступка из тачке 1.

3. Рок за давање одговора из тачке 2. овог решења је 30 дана од дана пријема решења.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и законитости одредаба чл. 1, 3, 4. и 8. Одлуке наведене у изреци. Иницијатори сматрају да одредба члана 1. Одлуке, која предвиђа да се самодопринос уводи за период од 15. јуна 2006. године, није у сагласности са чланом 197. став 1. Устава којим је утврђена забрана ретроактивне примене општих аката, да су чланом 3. Одлуке обвезници самодоприноса утврђени на начин који је несагласан са чланом 23. Закона о финансирању локалне самоуправе, да члан 4. утврђује основицу за обрачун и наплату самодоприноса, без изузимања оних зарада и прихода од имовине на које се не плаћа порез на доходак грађана у смислу одредаба Закона о порезу на доходак грађана, као и да је из формулације члана 8. Одлуке нејасно на примену којих прописа ова одредба упућује када одређује да „у погледу наплате, обрачуна, камате, повраћаја и др. примењиваће се прописи који важе за опорезивање грађана“. Такође, наводе да поступак доношења оспорене одлуке није у сагласности са законом, јер је „тотална непознаница коме је омогућено да се о самодоприносу изјасни, ко се све изјаснио, какви су резултати тог изјашњавања, од ког броја грађана је рачуната већина, итд.“. Осим тога, у Одлуци „не стоји на основу каквог и којег извештаја или записника одговарајућег иницијалног одбора, односно одбора или комисије за прикупљање потписа и којих и каквих резултата... се доноси ова Одлука“, па сматрају да је свим грађанима месне заједнице морало бити омогућено да сазнају и имају увид да ли је постојала већина која се својим потписима изјаснила за увођење месног самодоприноса.

У одговору на иницијативу, истиче се да оспорене одлука нема ретроактивну примену, јер је период од 15. јуна 2006. године до 15. јуна 2011. године период за који се самодопринос уводи, а оспорене одлука је објављена и ступила на снагу 6. јануара 2007. године, док је њена примена започела од 29. јануара 2007. године, о чему се достављају као доказ писмена обавештења обвезницима самодоприноса о времену и почетку уплате самодоприноса. Такође се наводи да су нетачни наводи који се односе на оспорену одредбу члана 3. Одлуке, јер су у поступку доношења оспорене одлуке учествовали како грађани који имају изборно право и пребивалиште, тако и они који на подручју месне заједнице имају непокретну имовину, а у поступку изјашњавања учествовали су и пензионери, иако нису били обвезници самодоприноса. У односу на наводе који се односе на одредбе чл. 4. и 8. Одлуке у погледу начина формулисања ових одредаба, истиче се да су наводи иницијатора нејасни, а да су наведене одредбе сагласне члану 93. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04 и 135/04). За наводе подносилаца иницијативе да су резултати гласања били непознати,

у одговору се истиче да су неосновани и да је статутом општине и статутом месне заједнице предвиђено да су све одлуке месне заједнице јавне, да се у њих може извршити увид и да је право сваког грађанина да буде обавештен о раду и одлукама своје месне заједнице, те да су подносиоци иницијативе били обавештени о својим правима на доступност информација.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да су оспорену одлуку, којом се самодопринос уводи за период од 15. јуна 2006. године до 15. јуна 2011. године, донели грађани месне заједнице Златибор, на основу одредаба члана 89. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04 и 135/04), те да су ове одредбе Закона престале да важе даном почетка примене Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06), 1. јануара 2007. године. Одлука је објављена у „Општинском службеном гласнику“ општине Чајетина број 8/06 од 29. децембра 2006. године и ступила је на снагу осмог дана од дана објављивања.

Оспореним одредбама Одлуке утврђено је: да се уводи самодопринос у новцу, за подручје месне заједнице Златибор, за период од 15. јуна 2006. године до 15. јуна 2011. године (члан 1); да ће се средства самодоприноса користити за: 1. учешће у изградњи Дома здравља са службом хитне помоћи, 2. реконструкцију и изградњу водоводне и канализационе мреже, 3. изградњу јавне расвете, 4. реконструкцију нисконапонске електро мреже, 5. изградњу саобраћајница и пешачких стаза, 6. уређење језера, 7. изградњу спортских објеката, 8. учешће у изградњи цркве и гробља, 9. помоћ културно спортским организацијама и 10. изградњу зграда за потребе месне заједнице (члан 3); да су обвезници самодоприноса радни људи и грађани чије је пребивалиште на територији месне заједнице Златибор и грађани и радни људи који на територији месне заједнице Златибор имају непокретну имовину (члан 3); да основицу за обрачун и наплату самодоприноса у новцу, чине лична примања и вредност имовине утврђене на начин како је то утврђено прописима о опорезивању по претходном умањењу обрачунатих пореза и доприноса и то по следећим стопама: на зараде, плате и друга лична примања по основу радног односа 2%; 2% на приход од самосталних делатности за обвезнике који порез на доходак плаћају према стварно утврђеном нето приходу; 2% на приход од самосталних делатности за обвезнике који порез на доходак плаћају према паушално утврђеном нето приходу; 0,15% приход од имовине (стамбене зграде, зграде које се привремено користе за одмор и рекреацију, незавршене грађевинске објекте који се не користе) на основицу на коју се утврђује порез на имовину, а за незавршене грађевинске објекте на основицу коју чини тржишна вредност објекта у стању у коме су изграђени у моменту утврђивања вредности од стране надлежне комисије; 2% приход од непокретности који се остварују услугама путницима и туристима преко посредничке организације; 10% на валоризовани катастарски приход (члан 4); да обрачун и наплату самодоприноса врше исплатиоци зараде, односно плата и других примања по основу радног односа, истовремено са уплатом пореза и доприноса и подручна јединица јавних прихода у роковима који важе за обрачун и наплату пореза и доприноса

(члан 5); да ће се средства месног самодоприноса уплаћивати и водити на рачуну који се води код Управе за трезор у Чајетини (члан 6); да ће се остваривање надзора радних људи и грађана Месне заједнице Златибор над прикупљеним и употребљеним средствима самодоприноса вршити преко финансијског плана и завршног рачуна, који усваја Савет Месне заједнице и непосредно увидом у евиденцију која се води о средствима самодоприноса (члан 7); да ће се у погледу принудне наплате, обрачуна камате, повраћаја и др. примењивати прописи који важе за опорезивање грађана (члан 8) и да ова одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Општинском службеном гласнику“ (члан 9).

Устав Републике Србије утврђује: да су јединице локалне самоуправе општине, градови и град Београд, као и да се послови јединице локалне самоуправе финансирају из изворних прихода јединице локалне самоуправе, буџета Републике Србије, у складу са законом, и буџета аутономне покрајине, када је аутономна покрајина поверила јединици обављање послова из своје надлежности, у складу са одлуком скупштине аутономне покрајине (члан 188. ст. 1. и 4); да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство (члан 197. став 1).

За оцену законитости оспорене одлуке од значаја су одредбе Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) и Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06).

Закон о локалној самоуправи прописује: да ради задовољавања општих, заједничких и свакодневних потреба становништва на одређеном подручју, јединице локалне самоуправе могу да образују месне заједнице или друге облике месне самоуправе, у складу са законом и статутом (члан 8); да се средства за рад месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе обезбеђују из средстава утврђених одлуком о буџету општине, односно града, укључујући и самодопринос (члан 75. став 1. тачка 1)).

Законом о финансирању локалне самоуправе је прописано: да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији укључујући и приход од самодоприноса (члан 6. тачка 15)); да одлука о увођењу самодоприноса садржи: 1) потребе, односно намене за које се средства прикупљају, 2) подручје на коме се средства прикупљају, 3) време за које се средства прикупљају, 4) укупан износ средстава која се прикупљају, 5) обвезнике, начин и рокове извршавања самодоприноса, као и лица која се ослобађају те обавезе, 6) висину самодоприноса (основица, пропорционална стопа и др.), 7) начин вођења евиденције о средствима, 8) износ и јединицу мере прерачунавања када се самодопринос изражава у раду, превозничким и другим услугама, 9) начин остваривања надзора грађана у наменском коришћењу средстава, 10) начин враћања средстава која се остваре изнад износа који је одлуком одређен (члан 21); да одлуку доносе грађани који имају изборно право и пребивалиште на подручју на коме се средства прикупљају, односно да одлуку доносе и грађани који немају изборно право и пребивалиште на подручју на коме се средства прикупљају, ако на том подручју имају непокретну имовину, а средствима

се побољшавају услови коришћења те имовине, као и да се одлука сматра донетом када се за њу изјасни већина од укупног броја грађана из ст. 1. и 2. овог члана (члан 23); да се основица самодоприноса уређује одлуком, а ако одлуком није друкчије одређено, основицу самодоприноса чине зараде (плате) запослених, приходи од пољопривреде и шумарства и приходи од самосталне делатности, на које се плаћа порез на доходак грађана у складу са законом који уређује порез на доходак грађана, пензије остварене у земљи и иностранству, односно вредност имовине на коју се плаћа порез на имовину, у складу са законом који уређује порез на имовину (члан 26); да се самодопринос не може уводити на примања и имовину који су законом изузети од опорезивања (члан 27. став 1); да се обрачун и наплата самодоприноса врши на начин и у роковима одређеним одлуком, осим у случају када се обрачун врши системом пореза по одбитку, а у случају када се обрачун врши системом пореза по одбитку, обавеза је исплатиоца да приликом сваке исплате одговарајућег прихода, обрачуна и уплати самодопринос на тај приход и да ако се обрачун и извршење наплате одлуком не уреде на други начин, обрачун и наплату самодоприноса из личног примања, од ауторских права, патената и техничких унапређења и других личних примања, односно прихода на које се плаћа порез у проценту од сваког оствареног бруто прихода, дужни су да врше исплатиоци тих личних примања, односно прихода, истовремено са уплатом одговарајућих пореза и доприноса, а из пензија – приликом њиховог обрачуна (члан 28); да у погледу начина утврђивања самодоприноса, обрачунавања, застарелости, наплате, рокова за плаћање, обрачуна камате и осталог што није посебно прописано овим законом, сходно примењују одредбе закона којим се уређује порески поступак и пореска администрација (члан 30).

Према одредби члана 54. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), у поступку оцењивања уставности или законитости Уставни суд није ограничен захтевом иницијатора. Уставни суд сматра да се у поступку оцене уставности и законитости оспорене одлуке у целини основано могу поставити следећа уставноправна питања:

– да ли је одредба члана 1. оспорене одлуке, која утврђује да се уводи самодопринос у новцу за подручје Месне заједнице Златибор за период од 15. јуна 2006. године до 15. јуна 2011. године, сагласна са одредбом члана 197. став 1. Устава, у коме је утврђена забрана ретроактивне примене општинских аката, имајући у виду да је Одлука објављена 29. децембра 2006. године и да је ступила на снагу 6. јануара 2007. године, при чему је Уставни суд имао у виду наводе из одговора да се Одлука фактички примењује од 29. јануара 2007. године;

– да ли су одредбе члана 3. оспорене одлуке, којима је прописано да су обвезници самодоприноса грађани који имају пребивалиште на територији месне заједнице Златибор, независно од тога да ли имају и изборно право на територији ове месне заједнице, као и грађани који на тој територији имају непокретну имовину, независно од тога да ли се средствима од самодоприноса побољшавају услови коришћења те имовине, сагласне са законом,

будући да наведеним одредбама нису у потпуности прописани услови, у смислу члана 23. ст. 1. и 2. Закона о финансирању локалне самоуправе, који су неопходни да би ова лица могла бити обвезници самодоприноса, јер само лица која имају право да учествују у доношењу одлуке о увођењу самодоприноса могу бити и његови обвезници;

– да ли је члан 7. оспорене одлуке, који прописује да ће се надзор над наменским коришћењем средстава самодоприноса вршити преко финансијског плана и завршног рачуна који усваја Савет месне заједнице, односно непосредним увидом у евиденцију, сагласан одредби члана 21. тачка 9) Закона о финансирању локалне самоуправе, којом је прописано да одлука о увођењу самодоприноса, поред осталог, садржи начин остваривања надзора грађана у наменском коришћењу средстава.

Поред изнетог, Одлука не садржи податак о укупном износу средстава која се прикупљају, затим о начину вођења евиденције о средствима, нити о начину враћања средстава која се остваре изнад износа који није оспореном одлуком одређен, а који представљају обавезне елементе одлуке о увођењу самодоприноса, сагласно члану 21. тач. 4), 7) и 10) Закона о финансирању локалне самоуправе.

Имајући у виду садржину наведених спорних уставноправних питања, Уставни суд је, на основу одредбе члана 53. став 1. Закона о Уставном суду, покрећу поступак за оцену уставности и законитости оспорене одлуке у целини.

Полазећи од изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 46. тачка 1) Закона о Уставном суду и члана 82. став 1. тачка 10. и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: IУл-322/2009 од 17. јуна 2010. године

9. ЗАСТАЈАЊЕ СА ПОСТУПКОМ

Уставни суд донео је

З А К Љ У Ч А К

1. Застаје се са поступком оцене уставности Закона о средствима у својини Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97 и 101/05) и даје могућност Народној скупштини да до 31. децембра 2010. године, Закон усагласи са Уставом.

2. Доносилац акта је дужан да у року из тачке 1. обавести Уставни суд о поступању по овом закључку.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности Закона о средствима у својини Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97 и 101/05).

Уставни суд је на седници одржаној 15. октобра 2009. године, на основу одредаба члана 33. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) и члана 82. став 1. тачка 10. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08) донео закључак да иницијативу достави на мишљење Народној скупштини и одредио да је рок за давање мишљења 30 дана од дана пријема закључка Суда.

Законодавни одбор Народне скупштине дописом 06 Број: 46-3320/09 од 11. маја 2010. године, предложио је да Уставни суд, на основу члана 55. став 1. Закона о Уставном суду, застане са поступком у овом предмету до доношења закона о јавној својини.

Одредбама члана 55. Закона о Уставном суду је прописано: да у току поступка, а на захтев доносиоца оспореног општег акта, Уставни суд може, пре доношења одлуке о уставности или законитости, застати са поступком и дати могућност доносиоцу општег акта, да у одређеном року отклони уочене неуставности или незаконитости (став 1) и да ће ако у одређеном року неуставност или незаконитост не буде отклоњена, Уставни суд наставити поступак.

Полазећи од тога да је наведеним чланом Закона предвиђена могућност застајања са поступком на захтев доносиоца оспореног општег акта, а имајући у виду разлоге наведене у допису Законодавног одбора Народне скупштине, као надлежног радног тела доносиоца оспореног акта, Уставни суд је оценио да су испуњени Законом прописани услови да у овој правној ствари застане са поступком и да могућност доносиоцу општег акта да у одређеном року отклони уочену неуставност.

Будући да је подносилац захтева предложио да Уставни суд застане са поступком „до доношења новог закона о јавној својини“ и да Законом о Уставном суду није одређен рок у коме Суд може застати са поступком,

Уставни суд је полазећи од тога да је рок за усаглашавање закона донетих на основу раније важећег Устава са Уставом од 2006. године утврђен чланом 15. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/06) истекао 31. децембра 2008. године, као и да друго редовно заседање Народне скупштине почиње првог радног дана у октобру и да може трајати најдуже 90 дана, одредио да застане са поступком до 31. децембра 2010. године.

Уставни суд, поводом наведеног захтева, указује да је још увек у примени и Закон о имовини Савезне Републике Југославије („Службени лист СРЈ“, бр. 41/93, 24/94, 28/96, 30/96 и 30/2000), и да и тај закон није усклађен са Уставом од 2006. године.

На основу изложеног и одредаба члана 48. и члана 55. став 1. Закона о Уставном суду и члана 82. став 2. Пословника о раду Уставног суда, Уставни суд је донео Закључак као у изреци.

Закључак Уставног суда

Број: УЗ-33/2009 од 9. јуна 2010. године

Уставни суд донео је

З А К Љ У Ч А К

Застаје се са поступком за оцену уставности и законитости Правилника о условима и поступку издавања уверења о оспособљености за обављање јавног авио-транспорта („Службени гласник РС“, бр. 33/08 и 39/09) до доношења коначне одлуке Уставног суда у поступку за оцену уставности и законитости Одлуке о вршењу оснивачких права у Директорату цивилног ваздухопловства државе Србије и државе Црне Горе („Службени гласник РС“, број 53/06).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и законитости Правилника о условима и поступку издавања уверења о оспособљености за обављање јавног авио-транспорта („Службени гласник РС“, бр. 33/08 и 39/09).

Уставни суд је на седници одржаној 28. маја 2010. године донео Решење о покретању поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о вршењу оснивачких права у Директорату цивилног ваздухопловства државе Србије и државе Црне Горе („Службени гласник РС“, број 53/06). Истовремено, Суд је у тачки 2. изреке овог Решења закључио да се застане са поступком

за оцену уставности и законитости Правилника о начину обрачуна и висини накнаде за услуге које пружа Директорат цивилног ваздухопловства Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 30/08, 95/08, 104/08 и 1/10) до доношења одлуке Уставног суда.

Будући да је доношење мериторне одлуке Уставног суда поводом оцене уставности и законитости Одлуке о вршењу оснивачких права у Директорату цивилног ваздухопловства државе Србије и државе Црне Горе, која представља правни основ за доношење оспореног правилника у овом предмету претходно питање од кога зависи оцена уставности и законитости и оспореног правилника, Уставни суд је закључио да се застане са поступком за оцену уставности и законитости наведеног правилника до доношења коначне одлуке Уставног суда по овом питању.

Полазећи од изнетог, Уставни суд је на основу одредаба члана 48. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) и члана 82. став 2. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08) донео Закључак као у изреци.

Закључак Уставног суда

Број: УО-238/2009 од 22. јуна 2010. године

Уставни суд донео је

З А К Љ У Ч А К

Застаје се са поступком за оцену уставности и законитости Правилника о условима за производњу ваздухоплова, мотора, елисе и ваздухопловног производа или њихових делова (ЈАР 21) („Службени гласник РС“, бр. 101/08 и 71/09), до доношења коначне одлуке Уставног суда у поступку за оцену уставности и законитости Одлуке о вршењу оснивачких права у Директорату цивилног ваздухопловства државе Србије и државе Црне Горе („Службени гласник РС“, број 53/06).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и законитости Правилника о условима за производњу ваздухоплова, мотора, елисе и ваздухопловног производа или њихових делова (ЈАР 21) („Службени гласник РС“, бр. 101/08 и 71/09).

Уставни суд је на седници одржаној 28. маја 2010. године донео Решење о покретању поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о вршењу

оснивачких права у Директорату цивилног ваздухопловства државе Србије и државе Црне Горе („Службени гласник РС“, број 53/06). Истовремено, Суд је у тачки 2. изреке овог Решења закључио да се застане са поступком за оцену уставности и законитости Правилника о начину обрачуна и висини накнаде за услуге које пружа Директорат цивилног ваздухопловства Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 30/08, 95/08, 104/08 и 1/10) до доношења одлуке Уставног суда.

Будући да је доношење мериторне одлуке Уставног суда поводом оцене уставности и законитости Одлуке о вршењу оснивачких права у Директорату цивилног ваздухопловства државе Србије и државе Црне Горе, која представља правни основ за доношење оспореног правилника у овом предмету претходно питање од кога зависи оцена уставности и законитости и оспореног правилника, Уставни суд је закључио да се застане са поступком за оцену уставности и законитости наведеног правилника до доношења коначне одлуке Уставног суда по овом питању.

Полазећи од изнетог, Уставни суд је на основу одредаба члана 48. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) и члана 82. став 2. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08) донео Закључак као у изреци.

Закључак Уставног суда

Број: УО-341/2009 од 15. јула 2010. године

10. НЕДОСТАТАК ПРОЦЕСНИХ ПРЕТПОСТАВКИ

Ненадлежности Уставној суду

Уставни суд, сајласно члану 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, није надлежан:

- за оцену уставности и законитости аката који немају карактер општег правног акта из члана 167. Устава, као што су:
 - оснивачки акт (Јул-186/2009 од 21. јануара 2010. године),
 - акт пословања здравствене установе којим се утврђује висина новчане накнаде за пружање здравствених услуга (ЈУо-278/2009 од 27. јануара 2010. године),
 - акт управног одбора установе којим се утврђује право на месечну надокнаду за рад председника и чланова управног одбора (ЈУо-189/2009 од 11. фебруара 2010. године),
 - решење директора Републичког фонда пензијског и инвалидског осигурања запослених којим се врши усклађивање висине пензија – преиндексација (ЈУо-367/2009 од 18. фебруара 2010. године),
 - одлука директора привредног друштва којом се забрањују приватни изласци у току радног времена (ЈУо-36/2008 од 24. фебруара 2010. године),
 - наредба управника здравствене установе којом се налаже вођење образаца за здравствене процедуре (ЈУо-298/2009 од 24. марта 2010. године),
 - писмо надлежних државних органа и Меморандум Владе у вези са подношењем захтева Републике Србије за пријем у чланство Европске уније (ЈУо-9/2010 од 29. априла 2010. године),
 - стручно упутство донето за примену прописа, чији су елементи и садржина прописани законом за чију примену је донето – начин утврђивања закупнина (ЈУо-276/2009 од 3. јуна 2010. године);
- за оцену уставности и законитости општег акта који није објављен – није ступио на правну снагу и не производи правно дејство:
 - урбанистички план објављен у форми одлуке о доношењу плана, без објављивања садржине текстуалног дела плана која би га, као општи акт, учинио доступним јавности (ЈУ-34/2008 од 21. јануара 2010. године),
 - споразум о накнади трошкова превоза за запослене у области образовања и васпитања на територији града (Јул-236/2009 од 28. маја 2010. године);
- за оцену уставности и законитости општег акта из разлога што се питања која се тим актом уређују сагласно закону, не односе на одређену категорију лица (ЈУо-67/2009 од 17. јуна 2010. године);
- за оцену оправданости и целисходности законских решења (ЈУз-318/2009 од 11. фебруара 2010. године; ЈУз-6/2010 од 29. априла 2010. године; ЈУз-802/2010 од 20. маја 2010. године; ЈУо-822/2010 од 28. маја 2010. године; ЈУо-788/2010 од 15. јула 2010. године; ЈУ-23/2006 од 4. фебруара 2010. године);

- за оцену међусобне сагласности закона (ГУз-359/2009 од 24. фебруара 2010. године);
- за оцену међусобне сагласности одредаба истог закона (ГУз-346/2009 од 18. фебруара 2010. године);
- за оцену међусобне сагласности општинских аката јединице локалне самоуправе (ГУл-170/2009 од 13. маја 2010. године);
- за измену или допуну – „усклађивање“ општег акта (ГУо-132/2008 од 11. фебруара 2010. године; ГУз-355/2009 од 17. јуна 2010. године);
- за оцену примене закона, односно другог општег акта (ГУз-183/2009 од 4. марта 2010. године);
- за оцену законитости урбанистичких решења садржаних у планским актима (ГУ-331/2009 од 21. јануара 2010. године; ГУ-58/2008 од 21. јануара 2010. године; ГУ-193/2009 од 11. фебруара 2010. године; ГУ-30/2009 од 3. јуна 2010. године; ГУ-103/2008 од 3. јуна 2010. године);
- за оцену међусобне сагласности просторног и генералног урбанистичког плана (ГУл-101/2009 од 29. априла 2010. године).

Неблајовремена иницијатива

Уставни суд ће, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 2) Закона о Уставном суду, одбацити предлој, односно иницијативу за покрећивање поступка ако нису годнији у прописаном року.

Уставни суд може ценити сагласност закона и других општинских аката са Уставом, односно општинских аката са законом и по престанку њиховог важења, ако је поступак оцене покренут најкасније у року од шест месеци од престанка њиховог важења.

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Позоришту лутака Ниш, из Ниша, број 83-858 од 28. јуна 2006. године. Подносилац иницијативе наводи да оспорени правилник, а нарочито члан 16, није „донет у складу са позитивним прописима односно исти садржи низ мањкавости и незаконитости тако да, иако је можда формалноправно исправан, у пракси је апсолутно непримењив и ствара неједнакост запослених“.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио, из навода доносиоца оспореног правилника и достављене документације да је оспорени правилник од 28. јуна 2006. године престао да важи ступањем на снагу Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Позоришту лутака Ниш, из Ниша, број 323/07-03 од 13. марта 2007. године, на који је градоначелник града Ниша дао сагласност решењем бр. 997/2007-01 од 18. маја 2007. године.

Према одредби члана 167. став 1. тач. 1) и 3) Уставни суд одлучује о сагласности закона и других општинских аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима

и о сагласности потврђених међународних уговора са Уставом и сагласности других општинских аката са законом. Одредбом члана 168. став 5. предвиђено је да Уставни суд може оценити сагласност закона и других општинских аката са Уставом, општинских аката са законом и по престанку њиховог важења, ако је поступак оцене уставности покренут најкасније у року од шест месеци од престанка њиховог важења.

С обзиром на то да је оспорени правилник престао да важи ступањем на снагу Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Позоришту лутака Ниш, из Ниша, број 323/07-03 од 13. марта 2007. године, а да је иницијатива поднета 27. јула 2009. године, што значи по протеку више од две године од престанка важења оспореног правилника, Уставни суд је одбацио поднету иницијативу као неблагоприятну, па је на основу одредаба члана 36. став 1. тачка 2) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), и члана 82. став 1. тачка 2. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), решио као у изреци.

Закључак Уставног суда

Број: УО-194/2009 од 6. априла 2010. године

(Уставни суд је и у предмету УО-146/2009 закључком одбацио иницијативу, јер је поднета по истеку рока од шест месеци из члана 168. став 5. Устава)

Неуредна иницијатива

Уставни суд ће, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 3) Закона о Уставном суду, одбацивши предлог, односно иницијативу за покретање поступка ако у остављеном року подносилац није отклонио недостатке који онемогућавају поступање Суда.

Иницијатива не садржи разлоге оспоравања уставности и законитости са становишта одговарајућих одредаба Устава Републике Србије и закона, те како у остављеном року подносилац није поступио по налогу Суда и отклонио недостатке који онемогућавају поступање, Уставни суд је иницијативу одбацио.

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредбе члана 17. Одлуке о условима и начину постављања привремених објеката на јавним површинама у Београду („Службени лист града Београда“, бр. 23/94, 1/95, 6/99, 6/01, 26/01, 3/02, 12/02, 31/02 –пречишћен текст, 11/05 и 29/07), из разлога што је „дошло до злоупотребе у тумачењу овог члана од стране појединих централних градских општина, које, уместо конкурса за постављање привремених објеката на својој територији, расписују лицитацију“. Иницијативом се предлаже „извршење измене првог става члана 17. како би се појам градске општине недвосмислено

односио само на приградске општине у чијој је надлежности управљање и коришћење јавне површине на којој се постављају привремени објекти“.

Дописом Уставног суда од 10. фебруара 2010. године, од подносиоце иницијативе затражено је да, сагласно одредбама члана 51. ст. 1. и 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), иницијативу уреди тако што ће навести разлоге оспоравања уставности и законитости са становишта одговарајућих одредаба Устава Републике Србије и закона са којима, по њеном мишљењу, оспорене одлука није у сагласности. Истовремено је упозорена да иницијатива може бити одбачена уколико у остављеном року не отклони недостатке који онемогућавају поступање Уставног суда.

С обзиром на то да је подносиоца иницијативе примила допис Уставног суда, те да у остављеном року није на Законом прописан начин отклонила недостатке који онемогућавају поступање Уставног суда по иницијативи, Уставни суд је иницијативу одбацио сагласно одредбама члана 36. став 1. тачка 3) Закона о Уставном суду и члана 82. став 1. тачка 4. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), јер не постоје претпоставке утврђене Законом за вођење поступка и одлучивање Уставног суда по поднетој иницијативи.

Уставни суд указује да, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан за оцену сагласности општих аката исте правне снаге, за оцену примене прописа, као и то да није надлежан да даје тумачење појединих одредаба општих аката. Такође се указује да је за измене и допуне општих аката надлежан и овлашћен доносилац акта.

Закључак Уставног суда

Број: IУл-46/2009 од 18. марта 2010. године

(Суд је по истом основу одбацио иницијативе закључцима: IУ-289/2009 од 21. јануара 2010. године; IУ-287/2009 од 21. јануара 2010. године; IУо-301/2009 од 27. јануара 2010. године; IУо-113/2009 од 4. фебруара 2010. године; IУп-6/2009 од 4. фебруара 2010. године; IУл-3/2009 од 11. фебруара 2010. године; IУл-332/2009 од 18. фебруара 2010. године; IУз-319/2009 од 18. фебруара 2010. године; IУл-83/2009 од 4. марта 2010. године; IУз-176/2009 од 6. априла 2010. године; IУз-83/2008 од 6. априла 2010. године; IУл-246/2009 од 16. априла 2010. године; IУо-65/2010 од 29. априла 2010. године; IУл-71/2008 од 29. априла 2010. године; IУ-75/2007 од 13. маја 2010. године; IУз-35/2010 од 20. маја 2010. године; IУз-292/2009 од 28. маја 2010. године; IУ-337/2004 од 22. јуна 2010. године; IУо-60/2010 од 15. јула 2010. године и IУо-17/2010 од 22. јула 2010. године)

Недостатак других процесних претпоставки

Уставни суд, сагласно члану 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, одбациће предло, односно иницијативу када за вођење поступка и одлучивање не постоје друге процесне претпоставке.

Пресџанак важења оспореној акџиа, као и усџава и/или закона, односно џодзаконској акџиа у односу на које је џражена оцена

У току поступка пред Уставним судом престали су да важе оспорени акт-Правилник о добити и зарадама цивилних лица на служби у Војној установи „Карађорђево“ из Карађорђева, као и закон и уредба на основу којих је оспорени акт донет, те је Суд утврдио да нема процесних претпоставки за вођење поступка.

Закључак Уставног суда

Број: IУ-87/2007 од 17. јуна 2010. године

Оспорени акт – Правилник о начину рада скупштина електора за избор савета националних мањина, као и закон на основу којег је тај акт донет, престали су да важе у току поступка пред Уставним судом, те нема процесних претпоставки за вођење поступка.

Закључак Уставног суда

Број: IУп-114/2008 од 17. јуна 2010. године

(На исти начин, Суд је закључком од 24. марта одлучио у предмету IУ-98/2007)

У току поступка пред Уставним судом престао је да важи оспорени Статут Аутономне Покрајине Војводина, као и Устав Републике Србије од 1990. године у односу на који је тражена оцена уставности оспорене одредбе Статута, те не постоје процесне претпоставке за вођење поступка и одлучивање по поднетој иницијативи.

Закључак Уставног суда

Број: IУ-245/2005 од 18. фебруара 2010. године

Престанком важења закона који су били правни основ за доношење Уредбе о начину исплата пензија и накнада у Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање, престала је да важи Уредба, а тиме и оспорено Упутство донето ради спровођења Уредбе.

Закључак Уставног суда

Број: IУп-339/2009 од 17. марта 2010. године

Акѝ ѝемѝоралноѝ каракѝера

Оспорена одлука о буџету донета је за календарску годину, те је престала да важи истеком буџетске (календарске) године за коју је донета.

Закључак Уставног суда

Број: IУл-24/2009 од 4. марта 2010. године

Одлука о изради урбанистичког плана представља акт чије временско важење је ограничено доношењем плана ради чије израде је одлука донета. Од ступања на снагу плана, одлука о изради тог плана не егзистира као самостални општи акт у правном поретку, односно окончањем поступка доношења плана одлука је исцрпљена, те нема процесних претпоставки за оцену њене законитости.

Закључак Уставног суда

Број: IУ-103/2008 од 3. јуна 2010. године

Оцена ѝосѝуйка доношења оѝшѝеѝ акѝа

Не постоје процесне претпоставке за оцену законитости поступка доношења плана, односно његових измена и допуна са законом који више није на снази.

Закључак Уставног суда

Број: IУ-331/2009 од 21. јануара 2010. године

(На исти начин, Суд је: закључком од 21. јануара одлучио у предмету IУ-58/2008; закључком од 11. фебруара у предмету IУ-193/2009; закључком од 6. априла у предмету IУл-57/2009; закључком од 29. априла у предмету IУл-101/2009; закључком од 3. јуна у предмету IУ-30/2009)

Друѝе ѝроцесне ѝреѝѝосѝавке

Текстуални део урбанистичког плана подлеже уставној обавези објављивања. Када је план који је оспорен пред Уставним судом објављен у форми одлуке о доношењу плана, без текстуалног дела самог плана, сматра се да није објављен, па није ни ступио на снагу, услед чега не производи правно дејство, те не постоје процесне претпоставке за оцену његове уставности и законитости.

Закључак Уставног суда

Број: IУл-51/2009 од 11. фебруара 2010. године

(Исти правни став Суд је изразио у Закључку IУ-313/2009 од 13. маја 2010. године)

Окончање постојећег поступка

Ако доносилац акта који је оспорен пред Уставним судом у току поступка оцене уставности, односно законитости донесе акт којим се мења или ставља ван снаге оспорени акт, Суд ће затражити од овлашћеног предлагача, односно подносиоца иницијативе да се у одређеном року изјасни да ли остаје при предлогу, односно иницијативи, а ако се предлагач, односно подносилац иницијативе изјасни да предлог повлачи, односно да одустаје од иницијативе, или се у одређеном року не изјасни, Суд ће поступак окончати, уколико не нађе основа да сам настави поступак, сагласно одредбама члана 68. Пословника о раду Уставног суда

(Доношењем закључка о окончању поступка Суд је одлучио у предметима: IУ-297/2009 од 21. јануара 2010. године; IУ-169/2006 од 11. фебруара 2010. године; IУо-125/2008 од 24. марта 2010. године; IУл-100/2008 од 6. априла; 2010. године IУо-47/2010 од 13. маја 2010. године; IУо-137/2008 од 17. јуна 2010. године; IУп-222/2009 од 8. јула 2010. године; IУз-825/2010 од 8. јула 2010. године

Како су подносиоци захтева за обезбеђење извршења одлуке Уставног суда, односно за одређивање начина отклањања последица насталих применом акта за који је одлуком Суда утврђено да није у сагласности са Уставом и законом, одустали од захтева, Уставни суд је окончао поступак.

Закључак Уставног суда донет у предмету

IУ-53/2004 од 3. јуна 2010. године

(На исти начин Суд је закључком од 15. јула 2010. године одлучио у предмету IУ-164/2005 у односу на подносиоца који је одустао од захтева за извршење одлуке Уставног суда)

Преиспитивање закључка Уставног суда

Како се захтевом за преиспитивање Закључка Уставног суда оспорава уставност и законитост Одлуке Управног одбора о корекцији цена комуналне услуге и како је Закључак, чије се преиспитивање тражи, Уставни суд донео из разлога што је утврдио да акт органа јединице локалне самоуправе којим се даје сагласност на одлуку о цени комуналних производа нема значење општег акта из надлежности Суда, Уставни суд је оценио да не постоје разлози који би захтевали другачије одлучивање Суда.

Уставни суд је донео

ЗАКЉУЧАК

Одбацује се „захтев за преиспитивање Закључка Уставног суда IУл-187/2008 од 19. фебруара 2009. године“.

Образложење

Закључком Уставног суда број IУл-187/2008 од 19. фебруара 2009. године одбачена је Ваша иницијатива за оцену уставности и законитости Решења о давању сагласности на цене услуга изношења смећа („Службени лист општине Крушевац“, број 1/08). Уставни суд је донео наведени закључак јер је у спроведеном поступку утврдио да је оспореним Решењем дата сагласност Јавном комуналном предузећу „Крушевац“ из Крушевца на корекцију цена услуга изношења смећа које су утврђене Одлуком Управног одбора бр. 3810/1 од 12. 11. 2007. године те да будући да ценовници по својој садржини не представљају опште правне акте већ појединачне спроведбене акте којима се утврђује цена производа и услуга, односно акте пословања, самим тим, ни акт органа јединице локалне самоуправе којим се даје сагласност на одлуку о цени комуналних услуга нема значење општег акта за чију оцену уставности и законитости је надлежан Уставни суд.

Имајући у виду да захтевом за преиспитивање Закључка Уставног суда IУл-187/2008, оспоравате уставност и законитост Одлуке Управног одбора ЈКП „Крушевац“ из Крушевца о корекцији цена услуга изношења смећа бр. 3810/1 од 12. новембра 2007. године („Службени лист општине Крушевац“, број 1/08), која је саставни део Решења о давању сагласности на цене услуга изношења смећа, као и да је Закључак чије се преиспитивање тражи Уставни суд донео из разлога што је утврдио да акт органа јединице локалне самоуправе којим се даје сагласност на одлуку о цени комуналних производа нема значење општег акта за чију оцену уставности и законитости је надлежан Уставни суд, јер ни ценовници по својој садржини не представљају опште правне акте, Уставни суд је оценио да не постоје разлози који би захтевали другачије одлучивање Суда.

Полазећи од наведеног Уставни суд је, на основу одредаба члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) и члана 82. став 2. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), донео Закључак којим је одбацио захтев за преиспитивање Закључка Уставног суда IУл-187/2008 од 19. фебруара 2009. године.

Закључак Уставног суда донет у предмету

11. ИЗВРШЕЊЕ ОДЛУКА УСТАВНОГ СУДА

У току поступка пред Уставним судом подносиоци захтева су обавестили орган надлежан за вођење регистра ауто-такси превозника да одустају од захтева за добијање сагласности за обављање ауто-такси делатности, а тиме и од захтева за извршење одлуке Уставног суда, те су се стекли услови за окончање поступка.

Уставни суд је донео

З А К Љ У Ч А К

Окончава се поступак по захтевима за извршење Одлуке Уставног суда IY број 53/2004 („Службени гласник РС“, број 90/05), које су поднели: Александар Поповић, Славиша Флајс, Дарио Јовић, Предраг Радовић и Милан Јовановић.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднети су захтеви за обезбеђење извршења Одлуке Уставног суда IY број 53/04 („Службени гласник РС“, број 90/05), односно за одређивање начина отклањања последица које су настале применом општинских аката за које је наведеном Одлуком Уставног суда утврђено да нису у сагласности са Уставом и законом.

Чланом 171. Устава утврђено је да је свако дужан да поштује и извршава одлуку Уставног суда (став 1); да Уставни суд својом одлуком уређује начин њеног извршења, када је то потребно (став 2); и да се извршење Одлука Уставног суда уређује законом (став 3).

Одредбом члана 112. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) прописано је да ће се поступци пред Уставним судом започети пре дана ступања на снагу овог закона окончати по одредбама овог закона.

Законом о Уставном суду прописано је: да свако коме је повређено право коначним или правноснажним појединачним актом, донетим на основу закона или другог општег акта, за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, има право да тражи од надлежног органа измену тог појединачног акта, те да се предлог за измену може поднети у року од шест месеци од дана објављивања одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“, ако од достављања појединачног акта до подношења предлога или иницијативе за покретање поступка није протекло више од две године (члан 61); да ако се утврди да се изменом појединачног акта не могу отклонити последице настале услед примене општег акта за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, Уставни суд може одредити да се ове последице отклоне повраћајем у пређашње стање,

накнадом штете или на други начин (члан 62); да су државни и други органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице дужни да, у оквиру својих права и дужности, извршавају одлуке и решења Уставног суда, те да у случају потребе, извршење одлуке и решења Уставног суда обезбеђује Влада, на начин који је утврђен посебним решењем Уставног суда (члан 104).

Из садржине одредаба члана 6. тачка 7. и члана 11. став 4. Одлуке о ауто такси превозу („Службени лист града Београда“, бр. 12/02, 5/03 и 14/04) и тачке 3. Плана потреба за ауто-такси превозом у граду Београду у 2005. године. („Службени лист града Београда“, број 38/04), за које је Одлуком Уставног суда IY број 53/2004 утврђено да нису у сагласности са Уставом и законом, произлази да њиховом применом лица која су поднела захтев за упис у регистар обављања делатности ауто-такси превоза и испуњавала прописане услове, осим услова слободно место, нису уписана у регистар радњи код надлежног органа. Полазећи од наведеног, по схватању Суда, извршење Одлуке Уставног суда претпоставља доношење одговарајућег акта надлежног органа којим се утврђује да ова лица испуњавају услове за обављање делатности ауто-такси превоза, на основу кога се може извршити упис обављања делатности у регистар.

У току поступка пред Уставним судом надлежни орган града Београда, дописом IV-08 бр. 344-76/2010 од 10. фебруара 2010. године, обавестио је Уставни суд да су подносиоци захтева наведени у изреци Закључка, одустали од захтева за добијање сагласности за обављање ауто-такси делатности и да је из тог разлога закључком обустављен поступак. Имајући у виду да извршење Одлуке Уставног суда претпоставља доношење одговарајућег акта надлежног органа којим се утврђује да ова лица испуњавају услове за обављање делатности ауто-такси превоза, на основу кога се може извршити упис обављања делатности у регистар, те да су подносиоци захтева за извршење Одлуке Уставног суда одустали од захтева поднетог надлежном органу за добијање сагласности за обављање делатности ауто-такси превоза, Уставни суд је, будући да су захтеви постали беспредметни, окончао поступак.

Полазећи од изложеног Уставни суд је, на основу одредаба члана 48. Закона о Уставном суду и члана 82. став 1. тачка 8. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), донео Закључак као у изреци.

Закључак Уставног суда донет у предмету

IY-53/2004 од 3. јуна 2010. године

Уставни суд је обуставио поступак јер су смрћу подносилаца захтева престале да постоје процесне претпоставке за даље вођење поступка.

Уставни суд је донео

ЗАКЉУЧАК

Обуставља се поступак по захтевима за извршење Одлуке Уставног суда IY број 53/2004 („Службени гласник РС“, број 90/05), које су поднели Ђорђе Голубовић и Ђорђе Мирчић.

Образложење

Уставном суду поднети су захтеви за обезбеђење извршења Одлуке Уставног суда IY број 53/04 („Службени гласник РС“, број 90/05), односно за одређивање начина отклањања последица које су настале применом општих аката за које је наведеном Одлуком Уставног суда утврђено да нису у сагласности са Уставом и законом.

Секретаријат за саобраћај – Дирекција за јавни превоз града Београда дописом IV-08 бр. 344-76/2010 од 10. фебруара 2010. године, обавестила је Уставни суд да је у поступку извршења наведене Одлуке Уставног суда, због смрти подносилаца, обуставила поступак по захтеву за давање сагласности за обављање делатности ауто-такси превоза.

Полазећи од тога да извршење наведене Одлуке, по схватању Уставног суда, претпоставља доношење одговарајућег акта надлежног органа којим се утврђује да ова лица испуњавају услове за обављање делатности ауто-такси превоза на основу кога се може извршити упис обављања делатности у регистар, Уставни суд је обуставио поступак јер је оценио да су смрћу подносилаца захтева престале да постоје процесне претпоставке за даље вођење поступка.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 36 став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) и члана 82. став 2. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), донео Закључак као у изреци.

Закључак Уставног суда донет у предмету

IY-53/2004 од 3. јуна 2010. године

У поступку по захтевима за обезбеђење извршења одлуке Уставног суда, Суд је утврдио да је надлежни орган Градске управе изменио појединачне акте које је донео на основу општих аката за које је Одлуком Уставног суда утврђено да нису у сагласности са Уставом и законом, чиме су отклоњене последице настале услед примене тих аката, док је у вези са појединим захтевима утврдио да не постоје процесне претпоставке за поступање јер су неблагоприятни, односно да акт надлежног органа није донет у извршавању акта за који је Одлуком Уставног суда IY-53/2004 утврђено да није у сагласности са Уставом и законом.

Уставни суд је донео

ЗАКЉУЧАК

1. Одбацују се захтеви за извршење Одлуке Уставног суда IY број 53/2004 („Службени гласник РС“, број 90/05), које су поднели: Слободан Весовић, Мирослав Перовић, Небојша Живковић, Горан Крстић и Миливоје Медић.

2. Одбацују се захтеви за извршење Одлуке Уставног суда из тачке 1, које су поднели: Мирко Јанузовић, Мирослав Стојић и Жељко Смиљанић.

3. Одбацује се захтев Радивоја Јовановића за извршење Одлуке Уставног суда из тачке 1.

Образложење

Уставном суду поднети су захтеви за обезбеђење извршења Одлуке Уставног суда IY број 53/04 („Службени гласник РС“, број 90/05), односно за одређивање начина отклањања последица које су настале применом општих аката за које је наведеном Одлуком Уставног суда утврђено да нису у сагласности са Уставом и законом.

Чланом 171. Устава утврђено је да је свако дужан да поштује и извршава одлуку Уставног суда (став 1); да Уставни суд својом одлуком уређује начин њеног извршења, када је то потребно (став 2); и да се извршење Одлука Уставног суда уређује законом (став 3).

Одредбом члана 112. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) прописано је да ће се поступци пред Уставним судом започети пре дана ступања на снагу овог закона окончати по одредбама овог закона.

Законом о Уставном суду прописано је: да свако коме је повређено право коначним или правноснажним појединачним актом, донетим на основу закона или другог општег акта, за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, има право да тражи од надлежног органа измену тог појединачног акта, те да се предлог за измену може поднети у року од шест месеци од дана објављивања одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“, ако од достављања појединачног акта до подношења предлога или иницијативе за покретање поступка није протекло више од две године (члан 61); да ако се утврди да се изменом појединачног акта не могу отклонити последице настале услед примене општег акта за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, Уставни суд може одредити да се ове последице отклоне повраћајем у пређашње стање, накнадом штете или на други начин (члан 62); да су државни и други органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице дужни да, у оквиру својих права и дужности, извршавају одлуке и решења Уставног

суда, те да у случају потребе, извршење одлуке и решења Уставног суда обезбеђује Влада, на начин који је утврђен посебним решењем Уставног суда (члан 104).

Из садржине одредаба члана 6. тачка 7. и члана 11. став 4. Одлуке о ауто такси превозу („Службени лист града Београда“, бр. 12/02, 5/03 и 14/04) и тачке 3. Плана потреба за ауто-такси превозом у граду Београду у 2005. године. („Службени лист града Београда“, број 38/04), за које је Одлуком Уставног суда IY број 53/2004 утврђено да нису у сагласности са Уставом и законом, произлази да њиховом применом лица која су поднела захтев за упис у регистар обављања делатности ауто-такси превоза и испуњавала прописане услове, осим услова слободно место, нису уписана у регистар радњи код надлежног органа. Полазећи од наведеног, по схватању Суда, извршење Одлуке Уставног суда претпоставља доношење одговарајућег акта надлежног органа којим се утврђује да ова лица испуњавају услове за обављање делатности ауто-такси превоза, на основу кога се може извршити упис обављања делатности у регистар.

У току поступка пред Уставним судом надлежни орган града Београда дописом IV-08 бр. 344-76/2010 од 10. фебруара 2010. године, обавестио је Уставни суд да је, у извршавању Одлуке Уставног суда, утврдио да су подносиоци захтева из тачке 1. Закључка испунили прописане услове, те да им је дата сагласност за обављање делатности ауто-такси превоза, чиме је, по схватању Уставног суда, изменио појединачне акте које је донео на основу општих аката за које је Одлуком Уставног суда утврђено да нису у сагласности са Уставом и законом.

Како су давањем сагласности надлежног органа града Београда о испуњености услова за обављање делатности ауто-такси превоза подносиоци захтева стекли могућност за упис обављања делатности у регистар надлежног органа, Уставни суд је оценио да су отклоњене последице настале услед примене наведених аката и да, сагласно одредби члана 62. Закона о Уставном суду, не постоји основ за даље поступање Уставног суда по захтевима које су поднела лица наведена у тачки 1. Закључка.

Наведеним дописом надлежни орган града Београда обавестио је Уставни суд да је поступајући по захтевима подносилаца из тачке 2. Закључка, у поступку извршења Одлуке Уставног суда, поништио одговарајућа решења Секретаријата за привреду, чиме су подносиоци захтева стекли право да уђу у процедуру добијања такси дозволе, те да им је доставио обавештење за допуну документације које су подносиоци захтева примили, али нису поступили по наведеном обавештењу. Међутим, увидом у захтеве за извршење Одлуке Уставног суда, Уставни суд је утврдио да су ова лица поднела захтев за измену појединачног акта надлежном органу града Београда 12. и 13. јуна 2006. године, а да је Одлука Уставног суда чије се извршење тражи објављена у „Службеном гласнику РС“, број 90/05 од 21. октобра 2005. године. Полазећи од тога да су наведена лица поднела захтев за измену појединачног акта, донетог на основу општег акта за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом и законом, по истеку рока од

шест месеци од дана објављивања Одлуке Уставног суда који је био одређен одредбом члана 57. став 2. Закона о поступку пред Уставним судом и правном дејству његових одлука који је био на снази у време подношења захтева, Уставни суд је оценио да не постоје процесне претпоставке за поступање по наведеним захтевима за извршење Одлуке Уставног суда. Стога је Суд захтеве лица из тачке 2. Закључка одбацио.

Наведеним дописом надлежни орган града Београда обавестио је Уставни суд и да је Радивој Јовановић поднео пријаву за упис у регистар лица која обављају делатност ауто-такси превоза 29. децембра 2005. године, односно након ступања на снагу Одлуке о ауто-такси превозу („Службени лист града Београда“, број 29/05), те да се стога на решење донето на основу те Одлуке, којом је одбијена његова пријава, не може применити наведена Одлука Уставног суда. Увидом у захтев за обезбеђење извршења Одлуке Уставног суда Уставни суд је утврдио да је подносилац поднео захтев за упис у регистар за обављање делатности ауто-такси превоза 29. децембра 2005. године, односно након што су оспорене одредбе Одлуке о ауто-такси превозу, на основу Одлуке Уставног суда која је објављена у „Службеном гласнику РС“, број 90/05 од 21. октобра 2005. године, престале да важе. Полазећи од тога да акт надлежног органа није донет у извршавању акта за који је Одлуком Уставног суда IУ-53/2004 утврђено да није у сагласности са Уставом и законом Уставни суд је, због недостатака процесних претпоставки, у тачки 3. Закључка одбацио захтев овог подносиоца.

Полазећи од изложеног Уставни суд је, на основу одредаба члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду и члана 82. став 2. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), донео Закључак као у изреци.

Закључак Уставног суда донет у предмету

IУ-53/2004 од 3. јуна 2010. године

У односу на подносиоца захтева који је одустао од захтева за извршење одлуке Уставног суда, Суд је поступак окончао, а захтеве подносилаца који се у остављеном року, по налогу Суда, нису изјаснили да ли и даље постоји потреба да „Уставни суд одреди начин отклањања последица које су настале услед примене акта који није у складу са Уставом и законом“, Суд је одбацио.

Уставни суд је донео

З А К Љ У Ч А К

1. Окончава се поступак по захтеву за извршење Одлуке Уставног суда IУ-164/2005 од 16. јуна 2005. године („Службени гласник РС“, број 52/05), који је поднела Невенка Манојловић, из Београда.

2. Одбацују се захтеви за извршење Одлуке Уставног суда из тачке 1, које су поднели: Дубравка Дмитровић, Љубивоје Ђорђевић, Светлана Пејић, Гордана Јекић Брадајић, Даница Ђукановић, Мирјана Стругар, Стојанка Алфиревић, Срђана Ивановић, Гордана Мијајловић, Гордана Чолић, Љуца Сањин, Љубица Веселиновић, Росанда Свилановић, Слободан Нешовић, Ана Боровић, сви из Београда.

Образложење

Уставном суду, током 2006. године, поднети су захтеви за обезбеђење извршења Одлуке Уставног суда ГУ број 164/2005 („Службени гласник РС“, број 52/05), односно за одређивање начина отклањања последица које су настале применом Закључка Владе Републике Србије 05 број 121-8431/2004 од 23. децембра 2004. године, за који је наведеном Одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом и законом.

У поступку пред Уставним судом, дописом Суда од 3. децембра 2009. године, од подносилаца захтева је затражено да се у року од 10 дана од дана пријема дописа изјасне да ли и даље постоји потреба да „Уставни суд одреди начин отклањања последица које су настале услед примене акта који није у складу са Уставом и законом“. Истим дописом подносиоци су упозорени да ће њихов поднесак, у случају непоступања по налогу Суда, бити одбачен, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 3) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Подносилац захтева, Невенка Манојловић, из Београда, је дописом од 9. децембра 2009. године обавестила Уставни суд да је у судском поступку остварила право на разлику плате и да зато више нема правни интерес за одлуку Суда. Имајући у виду такву садржину дописа, Уставни суд је оценио, да је подносиатељка захтева од истог одустала.

Полазећи од изложеног Уставни суд је, на основу одредаба члана 48. Закона о Уставном суду, оценио да су се стекли услови за окончање поступка. Стога је, на основу члана 82. став 1. тачка 8. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), одлучено као у тачки 1. изреке.

Подносиоци захтева: Гордана Чолић, Љуца Сањин, Љубица Веселиновић, Росанда Свилановић, Слободан Нешовић и Ана Боровић, примили су 3. децембра 2009. године допис Суда, преко Трећег општинског јавног тужилаштва. Подносиоци захтева Срђана Ивановић и Дубравка Дмитровић, примиле су допис Суда, 4. децембра 2009. године, Даница Ђукановић, 7. децембра 2009. године, Светлана Пејић 8. децембра 2009. године, Стојанка Алфиревић децембра 2009. године (нечитак дан пријема), Гордана Јекић Брадајић, 19. маја 2010. године, а Гордана Мијајловић, Љубивоје Ђорђевић и Мирјана Стругар, обавештени су преко огласне табле Суда 20. маја 2010. године односно 2. јуна 2010. године. Сви наведени подносиоци захтева, у остављеном року, а ни накнадно нису поступили по захтеву Суда.

Како подносиоци нису поступили по захтеву Суда, Уставни суд је, на основу одредаба члана 36. став 1. тачка 3) Закона о Уставном суду и члана 82. став 2. Пословника о раду Уставног суда, донео закључак као у тачки 2. изреке.

Закључак Уставног суда донет у предмету

IУ-164/2005 од 15. јула 2010. године

**12. ПИСМО НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**
(по члану 105. Закона о Уставном суду)

НАРОДНА СКУПШТИНА

Поводом иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости Одлуке о поверавању права коришћења природног лековитог фактора у Сокобањи („Службени лист општина“, бр. 8/02 и 13/02), коју је донела Скупштина општине Сокобања, Уставни суд је, **на седници одржаној 18. фебруара 2010. године** донео одлуку којом је, између осталог, утврдио да одредба члана 4. Одлуке није у сагласности са Уставом и законом, јер Скупштина општине Сокобања није надлежна, нити овлашћена да утврђује висину накнаде за коришћење природног лековитог фактора. Уставни суд је такође **закључио да обавести Народну скупштину о проблему остваривања уставности и законитости у области која се односи на коришћење природног лековитог фактора на подручјима бања.**

Наиме, Уставни суд је констатовао да Закон о бањама („Службени гласник РС“, број 80/92), који је и даље на снази, није усаглашен са важећим Уставом Републике Србије, да су овим законом, између осталог, утврђени услови, начин и поступак утврђивања подручја које се сматра бањом, при чему Закон дефинише појам бање и природних лековитих фактора, да је прописано да подручје које се сматра бањом утврђује Влада, да је општина на чијем се подручју налази бања овлашћена да даје право коришћења природног лековитог фактора домаћем правном или физичком лицу уз сагласност Владе, да корисник природног лековитог фактора плаћа накнаду за његово коришћење према количини искоришћеног природног лековитог фактора, а да висину накнаде утврђује Народна скупштина, те да су средства остварена од накнаде приход буџета општине, да се користе према програму који доноси скупштина општине на чијем се подручју бања налази, те да на тај програм сагласност даје Влада.

Уставни суд је утврдио да, с једне стране, наведени закон садржи овлашћење Народне скупштине за доношење акта у извршавању закона, што није примерено органу законодавне, већ извршне власти, а да, с друге стране, Народна скупштина никада није поступала у складу са одредбом члана 13. став 3. Закона о бањама, те да за све време примене овог закона није утврђена висина накнаде за коришћење природног лековитог фактора у бањи, чиме су јединице локалне самоуправе на чијем се подручју бање налазе дужи низ година лишене прихода који им по овом закону припада. Коначно, то је имало за последицу да поједине јединице локалне самоуправе на чијем се подручју налазе бање саме доносе опште акте којима утврђују висине ове накнаде, како би обезбедиле остваривање Законом предвиђеног прихода свог буџета, али за чије доношење нису овлашћене, због чега ови акти нису сагласни са Уставом и Законом.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је на основу члана 105. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), закључио да укаже Народној скупштини на потребу хитног усклађивања Закона о бањама са Уставом Републике Србије који је на снази, како би се на Уставом прописан

начин превазишао, између осталог, и проблем утврђивања висине накнаде за коришћење свих врста природног лековитог фактора у бањама.

Закључак Уставног суда донет у предмету

IУ-116/2008 од 18. фебруара 2010. године

**ПОСТУПАК РЕШАВАЊА
СУКОБА НАДЛЕЖНОСТИ**

**Негативни сукоб надлежности између Прекршајног суда
и Министарства финансија – Управе царина
у царинскопрекршајном поступку**

Према Закону о прекршајима, прекршајни поступак у првом степену воде прекршајни судови, уколико за вођење прекршајног поступка нису надлежни органи управе. Царински прекршај за који је прописана само новчана казна не спада у категорију прекршаја за које је законом искључена надлежност органа управе (као што је то случај у прекршајном поступку за прекршаје за које је прописана казна затвора, за које се не могу изрећи заштитне мере, које учине малолетници и лица са дипломатским имунитетом, за одлучивање о имовинско-правном захтеву и за друге прекршаје за које је искључиво надлежан суд), те је у конкретном случају за вођење поступка надлежна организациона јединица Министарства финансија – Управе царина.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

За поступање у прекршајном поступку који се води против Предузећа „Lematex fashion sport“ из Горњег Милановца и одговорног лица у овом предузећу, због прекршаја из члана 381. став 1. Царинског закона из 2003. године, надлежно је Министарство финансија, Управа царина, Комисија за прекршаје Царинарнице Краљево.

О б р а з л о ж е њ е

Министарство финансија, Управа царина, Царинарница Краљево поднело је захтев Уставном суду за решавање сукоба надлежности између Прекршајног суда у Чачку и те царинарнице, до кога је дошло у прекршајном поступку који се води против Предузећа „Lematex fashion sport“ из Горњег Милановца и одговорног лица у том предузећу, због прекршаја из члана 381. став 1. Царинског закона. У захтеву се наводи да је Царинарница Краљево 15. јануара 2010. године доставила списе предмета П. број 1335-2/09 Прекршајном суду у Чачку, сматрајући да је овај суд стварно и месно надлежан за поступање и одлучивање у овом прекршајном поступку, али се суд, решењем од 8. марта 2010. године, огласио стварно ненадлежним за поступање. Имајући у виду наведено, орган управе тражи од Уставног суда да реши настали сукоб надлежности, указујући при томе на одредбе члана 91. и члана 285. став 1. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 111/05 и 116/08) и члана 27. Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 116/08 и 101/09).

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

На захтев Царинске испоставе Чачак број 1561/1 од 24. септембра 2009. године, због основане сумње да су Предузеће „Lematex fashion sport“ из Горњег Милановца, као правно лице, и одговорно лице у овом правном лицу извршили прекршај из члана 379. Царинског закона. Закључком П. 1335-2/09 од 29. септембра 2009. године Комисије за прекршаје Царинарнице у Краљево покренут је прекршајни поступак против наведеног предузећа, због учињеног прекршаја из члана 381. став 1. Царинског закона. Поступак је покренут с позивом на члан 391. и члан 179. став 2. Царинског закона („Службени гласник РС“, број 73/03) у вези са чланом 303. став 3. Закона о прекршајима („Службени гласник СРС“, број 44/89 и „Службени гласник РС“, бр. 21/90, 11/92, 6/93, 20/93, 53/93, 67/93, 28/94, 16/97, 37/97, 36/98, 44/98, 62/01, 65/01 и 55/04), да би списи 15. јануара 2010. године, без пропратног акта, били достављени Прекршајном суду у Чачку.

Прекршајни суд у Чачку се решењем П. 13651/10 од 8. марта 2010. године огласио стварно ненадлежним за поступање у прекршајном предмету против Предузећа „Lematex fashion sport“ из Горњег Милановца, због прекршаја из члана 379. Царинског закона („Службени гласник РС“, бр. 73/03 и 61/05), с тим да се по правоснажности решења предмет достави на надлежност Комисији за прекршаје Царинарнице Краљево. У образложењу решења је наведено да је у поступку претходног испитивања стварне надлежности, у смислу члана 100. Закона о прекршајима, суд нашао да није стварно надлежан за поступање, с обзиром на то да је одредбом члана 285. Закона о прекршајима предвиђено да када је за прекршај прописана само новчана казна, Законом се може прописати да прекршајни поступак за поједине прекршаје у првом степену воде органи управе, а да је суд искључиво надлежан за прекршаје за које је прописана казна затвора, за које се могу изрећи заштитне мере, које учине малолетници и лица која уживају дипломатски имунитет, као и за одлучивање о имовинско правном захтеву. Како је за прекршај предвиђен одредбом члана 379. Царинског закона прописана новчана казна, а чланом 385. Закона није предвиђено да се за овај прекршај може изрећи и заштитна мера, то, сагласно члану 285. став 1. Закона о прекршајима и члану 391. Царинског закона, прекршајни поступак води орган управе, и то Комисија за прекршаје царинарнице.

Министарство финансија, Управа царина, Царинарница Краљево је дописом од 30. марта 2010. године предложило Прекршајном суду у Чачку да покрене поступак пред Уставним судом за решавање сукоба надлежности између царинарнице и суда.

Прекршајни суд у Чачку је након правоснажности решења о ненадлежности, уз допис П. 13651/10 од 6. априла 2010. године, доставио Царинарници Краљево списе предмета.

Из чињенице да су и Прекршајни суд у Чачку и Министарство финансија, Управа царина, Царинарница Краљево одбили да одлучују у прекршајном поступку који је покренут против Предузећа „Lematex fashion sport“ из Горњег Милановца, због прекршаја из члана 379. Царинског закона, произлази да постоји негативан сукоб надлежности између суда и другог државног органа.

Чланом 167. став 2. тачка 1) Устава Републике Србије утврђено је да Уставни суд решава сукоб надлежности између суда и другог државног органа.

Одредбама чл. 68. до 74. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) уређен је поступак решавања сукоба надлежности, па је, поред осталог, прописано: да Уставни суд решава сукоб надлежности из члана 167. став 2. тач. 1) до 4) Устава, да захтев за решавање сукоба надлежности подноси један или оба органа који су у сукобу, као и лица поводом чијег је права настао сукоб надлежности (члан 68); да се поступак за решавање сукоба надлежности сматра покренутим оног дана кад је захтев предат Уставном суду (члан 71).

Чланом 6. став 2. Закона о министарствима („Службени гласник РС“, број 65/08) предвиђено је да Управа царина, као орган управе у саставу Министарства финансија, обавља послове државне управе и стручне послове који се односе на: царињење робе, царински надзор и друге послове контроле путника и промета робе и услуга са иностранством, као и друге послове одређене законом.

Царинским законом („Службени гласник РС“, бр. 73/03, 61/05, 85/05, 62/06 и 9/10), у члану 252. став 2. тачка 8), прописано је да Управа царина, у складу са делокругом утврђеним законом који уређује образовање и делокруг министарства, води првостепени царинскопрекршајни поступак за прекршаје прописане овим законом и другим прописима којима јој је то дато у надлежност. Одредбама чл. 331. до 390. Царинског закона, у „Глави II Царински прекршаји“, прописано је, поред осталог, да се радње или пропусти који су у супротности са одредбама овог закона и подзаконских аката донетих на основу њега, сматрају царинским прекршајима када је то одређено овим законом и као такви подлежу кажњавању (члан 331. став 1). Одредбама чл. 333. до 384. овог закона прописани су прекршаји за које је предвиђено изрицање новчане казне, док су одредбама чл. 385. до 390. превиђене заштитне мере које се могу изрећи за поједине од претходних прописаних прекршаја. Одредбама чл. 391. до 395. Закона прописано је који су органи надлежни за вођење прекршајног поступка тако што је, поред осталог, одређено: да прекршајни поступак у првом степену води и одлуку о прекршају доноси Комисија за прекршаје царинарнице, која се образује у свакој царинарници (члан 391. став 1); да се против првостепеног решења о прекршају може изјавити жалба Министарству финансија и економије (члан 393. став 1); да се на поступак по царинским прекршајима примењују и одредбе Закона о прекршајима, ако овим законом није друкчије прописано (члан 395). Даном почетка примене Царинског закона („Службени гласник РС“, број 18/10), односно 3. маја 2010. године, престао је да важи овај закон, осим чл. 252. до 329. тог закона.

Законом о прекршајима („Службени гласник СРС“, број 44/89 и „Службени гласник РС“, бр. 21/90, 11/92, 6/93, 20/93, 53/93, 67/93, 28/94, 16/97, 37/97, 36/98, 44/98, 62/01, 65/01 и 55/04) било је прописано: да за прекршаје из области царинског, спољнотрговинског и девизног пословања орган надлежан за вођење прекршајног поступка, поступак покреће по службеној

дужности, одмах по сазнању за прекршај (члан 72. став 2); да за прекршаје из области царинског, спољнотрговинског и девизног пословања прекршајни поступак у првом степену води Комисија за прекршаје при министарству надлежном за послове финансија (у даљем тексту првостепени орган) (члан 84. став 3); да се прекршајни поступак завршава доношењем решења о прекршају, да се решењем о прекршају прекршајни поступак обуставља или окривљени оглашава одговорним за прекршај (члан 232. ст. 1. и 3). Одредбама чл. 303а до 304. Закона био је уређен прекршајни поступак који воде органи државне управе, тако што је, поред осталог, било прописано: да кад је за прекршај од казни прописана само новчана казна, законом се може одредити да прекршајни поступак за прекршаје у првом степену води орган државне управе, да кад је законом или уредбом прописано изрицање заштитне мере, орган државне управе не изриче новчану казну, већ подноси захтев за покретање прекршајног поступка, осим за прекршаје из области јавних прихода, царинског, спољнотрговинског и девизног пословања, да орган државне управе прекршајни поступак води по одредбама овог закона (члан 303а). Закон је престао да важи даном почетка примене Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 116/08 и 111/09), односно 1. јануара 2010. године.

Закон о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 116/08 и 104/09), који се примењује од 1. јануара 2010. године, прописује: да прекршајни суд у првом степену суди у прекршајним поступцима ако није надлежан орган управе, одлучује о жалбама на одлуке које у прекршајном поступку доносе органи управе и врши друге послове одређене законом (члан 27). У прелазној одредби члана 88. Закона уређен је наставак рада постојећих органа за прекршаје, тако што је прописано: да већа за прекршаје, општински органи за прекршаје, комисија за прекршаје при министарству надлежном за послове финансија, већа за другостепени прекршајни поступак при министарству надлежном за послове финансија, првостепени и другостепени порескопрекршајни органи настављају да раде у складу са Законом о прекршајима („Службени гласник СРС“, број 44/89 и „Службени гласник РС“, бр. 21/90, 11/92, 6/93, 20/93, 53/93, 67/93, 28/94, 16/97, 37/97, 36/98, 44/98, 62/01, 65/01 и 55/04) и, поред осталог, посебним законима који уређују њихову надлежност до 31. децембра 2009. године.

Из одредаба наведених закона произлази да је Управа царина, као орган управе у саставу Министарства финансија, надлежна за вођење првостепеног царинскопрекршајног поступка за прекршаје прописане Царинским законом.

Из одредаба важећег Закона о прекршајима, који се, као што је наведено, примењује од 1. јануара 2010. године, а према којима учиниоцу прекршаја казну или другу санкцију може изрећи само надлежан суд и орган државне управе (у даљем тексту: орган управе) који води прекршајни поступак по овом закону (члан 79) и према којима прекршајни поступак у првом степену воде прекршајни судови, уколико за вођење прекршајног поступка нису надлежни органи управе (члан 91. став 1), по оцени Уставног суда, следи да је овим законом установљена редовна надлежност судова за прекршаје,

и допунска (изузетна) надлежност органа управе да решавају у прекршајним стварима, јер је прописано да учиниоцу прекршаја казну или другу санкцију може изрећи не само надлежни суд, већ и орган државне управе, а да прекршајни поступак у првом степену воде прекршајни судови, уколико за вођење прекршајног поступка нису надлежни органи управе. По оцени Уставног суда, и из одредбе члана 285. став 1. истог Закона о прекршајима такође произлази да прекршајни поступак, кад је то прописано законом, у првом степену води надлежан орган управе по одредбама овог закона, док је ставом 2. истог члана искључена надлежност органа управе у прекршајном поступку за прекршаје за које је прописана казна затвора, за које се могу изрећи заштитне мере, које учине малолетници и лица са дипломатским имунитетом, као и за одлучивање о имовинско-правном захтеву и за друге прекршаје за које је искључиво надлежан суд. Само у овим случајевима орган управе уступа предмет надлежном суду. Према члану 285. став 4. Закона, орган управе прекршајни поступак води по одредбама овог закона.

У конкретном случају, закључком П. 1335-2/09 од 29. септембра 2009. године Комисије за прекршаје Царинарнице у Краљеву покренут је прекршајни поступак против Предузећа „Lematex fashion sport“ из Горњег Милановца, због прекршаја из члана 381. став 1. тада важећег Царинског закона из 2003. године.

На основу члана 88. Закона о уређењу судова, постојећи органи за прекршаје били су у обавези да до 31. децембра 2009. године наставе са радом у складу са претходним Законом о прекршајима, у чијем је члану 232. став 1. било прописано да се прекршајни поступак завршава доношењем решења о прекршају. Наведени прекршајни поступак није окончан решењем.

Према члану 306. став 1. важећег Закона о прекршајима (који се примењује од 1. јануара 2010. године), прекршајни поступак у коме до дана примене овог закона не буде донето правоснажно решење наставиће се по одредбама овог закона, а према члану 288. став 1. истог Закона, за вођење прекршајног поступка у органу управе надлежна је Комисија за прекршаје или службено лице.

Важећи Царински закон, који се примењује од 3. маја 2010. године прописује: да ће се царински поступци који су започети пре дана почетка примене овог закона окончати у складу са прописима који су важили до дана почетка примене овог закона (члан 308); да се на поступак у царинским прекршајима примењују одредбе Закона о прекршајима (члан 306); да прекршајни поступак у првом степену води и одлуку о прекршају доноси Комисија за прекршаје царинарнице, која се образује у свакој царинарници (члан 302. став 1).

Из наведених одредаба закона произлази континуирана надлежност Министарства финансија, Управе царина, Комисије за прекршаје за поступање у прекршајном поступку због прекршаја прописаних Царинским законом поводом којих није донето правоснажно решење, изузев случајева из члана 285. став 2. Закона о прекршајима, када Комисија предмет уступа надлежном суду.

Поступак против Предузећа „Lematex fashion sport“ из Горњег Милановца и одговорног лица у овом предузећу води се због прекршаја из члана 381.

став 1. Царинског закона из 2003. године, према коме ће се новчаном казном од 30.000,00 до 100.000,00 динара казнити лице које робу у поступку активног оплемењивања не извезе или не извезе у року који је одредио царински орган (члан 142). За прекршај из члана 381. став 1. овог закона није прописано изрицање заштитне мере.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да је у конкретном случају, за поступање у прекршајном поступку који се води против Предузећа „Lematex fashion sport“ из Горњег Милановца и одговорног лица у овом правном лицу, због основане сумње да су учинили прекршај из члана 381. став 1. Царинског закона из 2003. године, надлежан орган управе – Министарство финансија, Управа царина, Комисија за прекршаје Царинарнице Краљево.

Уставни суд је, такође, сагласно члану 49. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио да се ово решење објави у „Службеном гласнику Републике Србије“.

На основу изложеног и одредбе члана 46. тачка 2) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

ШУ-857/2010 од 8. јула 2010. године

(Исти и правни став Уставни суд је заузео у предметима у којима је донео решења ШУ-919/2010 од 8. јула 2010. године и ШУ-866/2010 од 15. јула 2010. године)

Негативни сукоб надлежности између Прекршајног суда и Министарства финансија – Управе царина у царинскопрекршајном поступку

Прекршајни поступак у коме до 1. јануара 2010. године, као дана почетка примене Закона о прекршајима, није донето правоснажно решење, наставља се по одредбама тог закона, а царински поступци започети пре 3. маја 2010. године, као дана почетка примене Царинског закона, окончавају се по прописима који су важили до тада, те следи да је за прекршај за који се може изрећи заштитна мера искључиво надлежан прекршајни суд.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

За поступање у прекршајном поступку који се води против окривљеног Моме Веселиновића из Крагујевца, због прекршаја из члана 334. став 1. тачка 1) у вези са чланом 332. став 3. Царинског закона из 2003. године, надлежан је Прекршајни суд у Крагујевцу.

Образложење

Прекршајни суд у Крагујевцу поднео је захтев Уставном суду за решавање сукоба надлежности између тог суда и Министарства финансија, Управе царина, Царинарнице Крагујевац до кога је дошло у прекршајном поступку који се води против окривљеног Моме Веселиновића из Крагујевца, због прекршаја из члана 334. став 1. тачка 1) у вези са чланом 332. став 3. Царинског закона. У захтеву се наводи да је Царинарница Крагујевац уступила Прекршајном суду у Крагујевцу на даљу надлежност и вођење прекршајног поступка предмет против окривљеног Моме Веселиновића из Крагујевца, међутим, како је чланом 391. Царинског закона („Службени гласник РС“, бр. 73/03, 61/05, 85/05 и 63/06) прописано да прекршајни поступак у првом степену води и одлуку о прекршају доноси Комисија за прекршаје царинарнице, а и одредбом члана 302. важећег Царинског закона из 2010. године је прописано да прекршајни поступак у првом степену води и одлуку о прекршају доноси Комисија за прекршаје царинарнице, Прекршајни суд у Крагујевцу изазива сукоб стварне ненадлежности за вођење прекршајног поступка и од Уставног суда захтева да реши сукоб надлежности између суда и органа управе. Уз захтев су достављени списи Прекршајног суда у Крагујевцу Пр. 828/10.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Министарство унутрашњих послова, Полицијска управа у Сремској Митровици, Одељење криминалистичке полиције, Одсек за сузбијање општег криминалитета поднело је 16. априла 2009. године Управи царина – Царинарници Шабац прекршајну пријаву ПУ 749/09 од 10. априла 2009. године против окривљеног Моме Веселиновића из Крагујевца. Уз пријаву је достављена и потврда од 14. новембра 2007. године о привремено одузетим предметима (путничком возилу, контакт кључу и саобраћајној дозволи).

Министарство финансија, Управа царина, Царинарница Шабац је закључком 02/2 број П 341/09 од 22. априла 2009. године покренула прекршајни поступак против окривљеног Моме Веселиновића из Крагујевца због прекршаја из члана 334. став 1. тачка 1) Царинског закона. Истог дана, 22. априла 2009. године списи су достављени Царинарници Крагујевац као месно надлежној царинарници.

Решењем Министарства финансија, Управе царина, Царинарнице Крагујевац П. 421/2009 од 8. октобра 2009. године према Моми Веселиновићу из Крагујевца обустављен је прекршајни поступак, због недостатка доказа да је окривљени учинио прекршај из члана 334. став 1. тачка 1) у вези са чланом 332. став 3. Царинског закона, с тим да се одузето возило врати власнику Моми Веселиновићу из Крагујевца по правоснажности овог решења. Против тог решења жалбу је изјавило Министарство унутрашњих послова, Полицијска управа у Сремској Митровици.

Министарство финансија, Веће за другостепени прекршајни поступак, решењем Пжц. 1921/2009 од 7. децембра 2009. године, уважавајући жалбу

подносиоца прекршајног захтева, укинуло је решење Комисије за царинске прекршаје Царинарнице Крагујевац П. 421/2009 од 8. октобра 2009. године и предмет је вратило на поновни поступак. Царинарница Крагујевац је наведено решење примила 11. децембра 2009. године и након тога предмет уступила на даљу надлежност Прекршајном суду у Крагујевцу.

Прекршајни суд у Крагујевцу покренуо је 22. априла 2010. године поступак пред Уставним судом за решавање сукоба надлежности између царинарнице и тог суда.

Из чињенице да су и Прекршајни суд у Крагујевцу и Министарство финансија, Управа царина, Царинарница Крагујевац одбили да одлучују у прекршајном поступку против окривљеног Моме Веселиновића из Крагујевца, због прекршаја из члана 334. став 1. тачка 1) у вези са чланом 332. став 3. Царинског закона, произлази да постоји негативан сукоб надлежности између суда и другог државног органа.

Чланом 167. став 2. тачка 1. Устава Републике Србије утврђено је да Уставни суд решава сукоб надлежности између суда и другог државног органа.

Одредбама чл. 68. до 74. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) уређен је поступак решавања сукоба надлежности, па је, поред осталог, прописано: да Уставни суд решава сукоб надлежности из члана 167. став 2. тач. 1) до 4) Устава, да захтев за решавање сукоба надлежности подноси један или оба органа који су у сукобу, као и лица поводом чијег је права настао сукоб надлежности (члан 68); да се поступак за решавање сукоба надлежности сматра покренутим оног дана кад је захтев предат Уставном суду (члан 71).

Чланом 6. став 2. Закона о министарствима („Службени гласник РС“, број 65/08) прописано је да Управа царина, као орган управе у саставу Министарства финансија, обавља послове државне управе и стручне послове који се односе на: царињење робе, царински надзор и друге послове контроле путника и промета робе и услуга са иностранством, као и друге послове одређене законом.

Царинским законом („Службени гласник РС“, бр. 73/03, 61/05, 85/05, 62/06 и 9/10), у члану 252. став 2. тачка 8) прописано је да Управа царина, у складу са делокругом утврђеним законом који уређује образовање и делокруг министарства, води првостепени царинскопрекршајни поступак за прекршаје прописане овим законом и другим прописима којима јој је то дато у надлежност. Одредбама чл. 331. до 390. Закона, у „Глави II Царински прекршаји“, прописано је, поред осталог, да се радње или пропусти који су у супротности са одредбама овог закона и подзаконских аката донетих на основу њега, сматрају царинским прекршајима када је то одређено овим законом и као такви подлежу кажњавању (члан 331. став 1). Одредбама чл. 333. до 384. овог закона прописани су прекршаји за које је предвиђено изрицање новчане казне, док су одредбама чл. 385. до 390. предвиђене заштитне мере које се могу изрећи за поједине од претходних прописаних прекршаја. Одредбама чл. 391. до 395. Закона уређени су органи за вођење прекршајног поступка тако што је, поред осталог, одређено: да прекршајни поступак у првом степену води и одлуку о прекршају доноси Комисија

за прекршаје царинарнице, која се образује у свакој царинарници (члан 391. став 1); да се против првостепеног решења о прекршају може изјавити жалба Министарству финансија и економије (члан 393. став 1); да се на поступак по царинским прекршајима примењују и одредбе Закона о прекршајима, ако овим законом није друкчије прописано (члан 395). Даном почетка примене Царинског закона („Службени гласник РС“, број 18/10), односно 3. маја 2010. године, престао је да важи овај закон, осим чл. 252. до 329. тог закона.

Законом о прекршајима („Службени гласник СРС“, број 44/89 и „Службени гласник РС“, бр. 21/90, 11/92, 6/93, 20/93, 53/93, 67/93, 28/94, 16/97, 37/97, 36/98, 44/98, 62/01, 65/01 и 55/04) било је прописано: да за прекршаје из области царинског, спољнотрговинског и девизног пословања орган надлежан за вођење прекршајног поступка, поступак покреће по службеној дужности, одмах по сазнању за прекршај (члан 72. став 2); да за прекршаје из области царинског, спољнотрговинског и девизног пословања прекршајни поступак у првом степену води Комисија за прекршаје при министарству надлежном за послове финансија (у даљем тексту првостепени орган), да прекршајни поступак у другом степену води Веће за другостепени прекршајни поступак при министарству надлежном за послове финансија (другостепени орган) (члан 84. ст. 3. и 5); да се прекршајни поступак завршава доношењем решења о прекршају, да се решењем о прекршају прекршајни поступак обуставља или окривљени оглашава одговорним за прекршај (члан 232. ст. 1. и 3). Одредбама чл. 303а до 304. Закона био је уређен прекршајни поступак који воде органи државне управе, тако што је, поред осталог, било прописано: да кад је за прекршај од казни прописана само новчана казна, законом се може одредити да прекршајни поступак за прекршаје у првом степену води орган државне управе, да кад је законом или уредбом прописано изрицање заштитне мере, орган државне управе не изриче новчану казну, већ подноси захтев за покретање прекршајног поступка, осим за прекршаје из области јавних прихода, царинског, спољнотрговинског и девизног пословања, да орган државне управе прекршајни поступак води по одредбама овог закона (члан 303а). Закон је престао да важи даном почетка примене Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 116/08 и 111/09), односно 1. јануара 2010. године.

Закон о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 116/08 и 104/09), који се примењује од 1. јануара 2010. године, прописује: да прекршајни суд у првом степену суди у прекршајним поступцима ако није надлежан орган управе, одлучује о жалбама на одлуке које у прекршајном поступку доносе органи управе и врши друге послове одређене законом (члан 27). У прелазној одредби члана 88. Закона уређен је наставак рада постојећих органа за прекршаје, тако што је прописано: да већа за прекршаје, општински органи за прекршаје, комисија за прекршаје при министарству надлежном за послове финансија, већа за другостепени прекршајни поступак при министарству надлежном за послове финансија, првостепени и другостепени порескопрекршајни органи настављају да раде у складу са Законом о прекршајима

(„Службени гласник СРС“, број 44/89 и „Службени гласник РС“, бр. 21/90, 11/92, 6/93, 20/93, 53/93, 67/93, 28/94, 16/97, 37/97, 36/98, 44/98, 62/01, 65/01 и 55/04) и, поред осталог, посебним законима који уређују њихову надлежност до 31. децембра 2009. године.

Из одредаба наведених закона произлази да је Управа царина, као орган управе у саставу Министарства финансија надлежна за вођење првостепеног царинскопрекршајног поступка за прекршаје прописане Царинским законом и другим прописима којима јој је то дато у надлежност.

Из одредаба важећег Закона о прекршајима, који се, као што је наведено, примењује од 1. јануара 2010. године, а према којима учиниоцу прекршаја казну или другу санкцију може изрећи само надлежни суд и орган државне управе (у даљем тексту: орган управе) који води прекршајни поступак по овом закону (члан 79) и да прекршајни поступак у првом степену воде прекршајни судови, уколико за вођење прекршајног поступка нису надлежни органи управе (члан 91. став 1), по оцени Уставног суда, следи да је овим законом установљена редовна надлежност судова за прекршаје, и допунска (изузетна) надлежност органа управе да решавају у прекршајним стварима, јер је прописано да учиниоцу прекршаја казну или другу санкцију може изрећи не само надлежан суд, већ и орган државне управе, а да прекршајни поступак у првом степену воде прекршајни судови, уколико за вођење прекршајног поступка нису надлежни органи управе. По оцени Уставног суда, и из одредбе члана 285. став 1. истог Закона такође произлази да прекршајни поступак, кад је то прописано законом, у првом степену води надлежан орган управе по одредбама овог закона. Ставом 2. истог члана Закона искључена је надлежност органа управе у прекршајном поступку за следеће прекршаје: за које је прописана казна затвора, за које се не могу изрећи заштитне мере, које учине малолетници и лица са дипломатским имунитетом, за одлучивање о имовинско-правном захтеву и за друге прекршаје за које је искључиво надлежан суд, па у тим случајевима орган управе предмет уступа надлежном суду. Према члану 285. став 4. Закона, орган управе прекршајни поступак води по одредбама овог закона.

У конкретном случају, решењем Министарства финансија, Већа за другостепени прекршајни поступак укинута је решење Комисије за царинске прекршаје Царинарнице Крагујевац којим је обустављен прекршајни поступак против окривљеног Моме Веселиновића из Крагујевца, због прекршаја из члана 334. став 1. тачка 1) у вези са чланом 332. став 3. Царинског закона, и предмет је 7. децембра 2009. године враћен првостепеном органу на поновни поступак.

На основу члана 88. Закона о уређењу судова, до 31. децембра 2009. године, постојећи органи за прекршаје били су у обавези да наставе са радом у складу са претходним Законом о прекршајима, у чијем је члану 232. ст. 1. и 3. Закона, било прописано да се прекршајни поступак завршава доношењем решења о прекршају, којим се прекршајни поступак обуставља или окривљени оглашава одговорним за прекршај.

Према члану 306. став 1. важећег Закона о прекршајима (који се примењује од 1. јануара 2010. године), прекршајни поступак у коме до дана примене овог закона не буде донето правоснажно решење наставиће се по одредбама овог закона, а према члану 288. став 1. истог Закона, за вођење прекршајног поступка у органу управе надлежна је Комисија за прекршаје или службено лице.

Важећи Царински закон, који се примењује од 3. маја 2010. године прописује: да ће се царински поступци који су започети пре дана почетка примене овог закона окончати у складу са прописима који су важили до дана почетка примене овог закона (члан 308); да се на поступак у царинским прекршајима примењују одредбе Закона о прекршајима (члан 306); да прекршајни поступак у првом степену води и одлуку о прекршају доноси Комисија за прекршаје царинарнице, која се образује у свакој царинарници (члан 302. став 1).

Из наведених одредаба закона произлази континуирана надлежност Министарства финансија, Управе царина, Комисије за прекршаје за поступање у прекршајном поступку због прекршаја прописаних царинским законом поводом којих није донето правоснажно решење, изузев случајева из члана 285. став 2. Закона о прекршајима, када Комисија предмет уступа надлежном суду.

Поступак против окривљеног Моме Веселиновића из Крагујевца води се због прекршаја из члана 334. став 1. тачка 1) у вези са чланом 332. став 3. Царинског закона из 2003. године. Према члану 334. став 1. тачка 1) тог закона новчаном казном од једноструког до четвороструког износа вредности робе која је предмет прекршаја, казниће се лице које не пријави царинском органу робу коју уноси у царинско подручје (члан 16. став 3. и члан 64. став 1). Одредба члана 332. став 3. истог Закона прописује да се саучесницима, у смислу овог закона, сматрају и лица која су примила предмете за које су знали или су могли знати да су предмет прекршаја. За прекршаје из члана 334. тач. 1), 2) и 3) овог закона прописане су заштитне мере у члану 385. истог закона.

Будући да се према важећем Закону о прекршајима, прекршајни поступак у коме до дана примене овог закона није донето правоснажно решење наставља по одредбама овог закона, а да се царински поступци започети пре 3. маја 2010. године, као дана почетка примене важећег Царинског закона, окончавају по прописима који су важили до тада и да су за прекршај из члана 334. став 1. тачка 1) Царинског закона прописане заштитне мере у члану 385. овог закона, то према члану 285. став 2. важећег Закона о прекршајима, орган управе предмет уступа надлежном суду, јер је за прекршај за који се може изрећи заштитна мера искључиво надлежан суд.

Из тих разлога, по оцени Уставног суда, у конкретном случају, за поступање у предмету против окривљеног Моме Веселиновића из Крагујевца, због прекршаја из члана 334. став 1. тачка 1) у вези са чланом 332. став 3. Царинског закона из 2003. године, надлежан је Прекршајни суд у Крагујевцу.

Уставни суд је, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио да се ово решење објави у „Службеном гласнику Републике Србије“.

На основу изложеног и члана 46. тачка 2) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уставног суда

Број: ПУ-858/2010 од 22. јула 2010. године

(Исти и правни став Уставни суд је заузео у предметима у којима је донео решења

ПУ-954/2010 од 26. јула 2010. године; ПУ-957/2010 од 26. јула 2010. године; ПУ-966/2010 од 26. јула 2010. године; ПУ-969/2010 од 26. јула 2010. године; ПУ-978/2010 од 26. јула 2010. године; ПУ-990/2010 од 26. јула 2010. године; ПУ-993/2010 од 26. јула 2010. године; ПУ-1003/2010 од 26. јула 2010. године; ПУ-1006/2010 од 26. јула 2010. године; ПУ-1010/2010 од 26. јула 2010. године; ПУ-1018/2010 од 26. јула 2010. године и ПУ-1022/2010 од 26. јула 2010. године)

У конкретном предмету исељења из стана одлучивали су надлежни првостепени и другостепени орган локалне самоуправе, а против другостепеног решења поднета је тужба ради покретања управног спора, те како не постоји сукоб надлежности, нису испуњене процесне претпоставке за вођење поступка и одлучивање Уставног суда.

Уставни суд је донео

З А К Љ У Ч А К

Одбацује се захтев Надежде Маринковић за решавање сукоба надлежности.

О б р а з л о ж е њ е

Надежда Маринковић из Београда поднела је 30. априла 2009. године Уставном суду поднесак насловљен као „предлог ради оглашавања градске општине Врачар у Београду ненадлежном за поступање“. Подносиатељка је навела да је Одељење за имовинскоправне и стамбене послове Општинске управе градске општине Врачар у Београду, решавајући о захтеву за исељење из двособног стана број 5, на првом спрату, у улици Мутаповој број 45, Београд, донело решење број 360-262/08, 18. фебруара 2009. године, којим јој је наложено да испразни предметни стан и испражњен преда подносиоцима захтева за исељење. Наведено решење, према мишљењу подносиатељке, није донео надлежни орган, јер она није бесправно усељено лице, већ је у конкретном случају у питању судска надлежност. Из тих, као и других процесноправних и материјалноправних разлога, подносиатељка

је навела да је уложила жалбу на наведено решење другостепеном органу. Позивајући се на надлежност Уставног суда да решава сукоб надлежности између управних и судских органа, подносиатељка захтева да Уставни суд одлучи да у предметном случају одељење Општинске управе градске општине Врачар није надлежно да поступа у конкретном предмету ради исељења из стана, већ да решавање тог питања спада у судску надлежност.

С обзиром на то да се подносиатељка у поднетом „предлогу“ позвала на надлежност Уставног суда да решава сукоб надлежности, а да у поднеску није навела између којих органа је дошло до сукоба надлежности и разлоге на основу којих ти органи прихватају или одбијају надлежност у конкретном поступку решавања по захтеву за исељење из стана, Уставни суд је дописом од 15. јула 2009. године, затражио од подносиатељке да уреди поднесак у смислу одредаба чл. 68. до 74. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07).

Поступајући по налогу Уставног суда, подносиатељка је доставила Уставном суду поднесак 12. октобра 2009. године. У том поднеску је навела да су органи који прихватају надлежност у предмету број 360-262/08 за исељење из стана број 5 у Мутаповој 45 у Београду: градска општина Врачар, Општинска управа, Одељење за имовинско-правне и стамбене послове, Београд и Секретаријат за имовинско-правне послове и грађевинску инспекцију града Београда – Сектор за управноправне послове, као другостепени орган управе. Подносиатељка је навела да свој поднесак именује као захтев за решавање сукоба надлежности. У предметном случају исељења из стана, према наводима подносиатељке, надлежан је Трећи општински суд у Београду, као стварно и месно надлежан суд. Подносиатељка је навела и да је пред Трећим општинским судом у Београду у току парнични поступак по њеној тужби, у вези са истим станом и против истих странака, а ради утврђења ништавости тестаментa и стицања права својине одржајем, као и да је пред Четвртим општинским судом у Београду био покренут поступак за исељење из стана али да је тужба повучена пре доношења првостепеног решења у управном поступку. Из наведених разлога, подносиатељка сматра „да је неопходна привремена мера Уставног суда и хитно решавање ствари“.

Одредбом члана 167. став 2. Устава Републике Србије утврђено је да Уставни суд решава сукоб надлежности између судова и других државних органа (тачка 1)), као и да решава сукоб надлежности између републичких органа и покрајинских органа или органа јединица локалне самоуправе (тачка 2)).

Одредбама чл. 68. до 74. Закона о Уставном суду уређен је поступак решавања сукоба надлежности. Законом је прописано: да захтев за решавање сукоба надлежности подноси један или оба органа који су у сукобу, као и лице поводом чијег је права настао сукоб надлежности (члан 68. став 2); да захтев за решавање сукоба надлежности садржи назив органа који прихватају или одбијају надлежност и разлоге на основу којих то чине (члан 69).

Уставни суд је утврдио да из навода садржаних у поднетом захтеву за решавање сукоба надлежности и приложене документације произлази да су о конкретном предмету исељења из стана одлучивали Одељење за

имовинско-правне и стамбене послове Општинске управе градске општине Врачар у Београду, као првостепени орган управе, и Секретаријат за имовинско-правне послове и грађевинску инспекцију града Београда – Сектор за управноправне послове, као другостепени орган управе у жалбеном поступку, као и да је против другостепеног решења подносиоца захтева поднела тужбу ради покретања управног спора Окружном суду у Београду.

Имајући у виду да подносиоца захтева није навела да је поводом одлучивања о правима и обавезама везаним за исељење из стана дошло до сукоба надлежности између органа општинске управе и суда, те да од Уставног суда захтева да одлучи да решавање о исељењу из предметног стана није у надлежности органа који су о томе одлучивали, већ да је у надлежности Трећег општинског суда у Београду, Уставни суд је оценио да нису испуњене Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка и одлучивање о захтеву за решавање сукоба надлежности.

Захтев подносиоца о томе да Уставни суд одлучи да о предметном исељењу из стана нису надлежни да одлучују наведени органи општинске, односно градске управе, питање је стварне надлежности, о коме надлежни органи који решавају у управном поступку треба да воде рачуна у току читавог поступка и оно може бити и разлог за покретање управног спора, те то питање не спада у надлежност Уставног суда утврђену чланом 167. став 2. Устава.

Из наведених разлога Уставни суд је, сагласно члану 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) одбацио захтев за решавање сукоба надлежности. Имајући у виду наведено, то је и одлучивање о захтеву за „привременом мером“ беспредметно.

Наводи подносиоца захтева о томе да се пред Трећим општинским судом у Београду води други парнични поступак чије је предмет стицање права својине одржајем над спорним станом, као и наводи о томе да је пред Четвртим општинским судом у Београду био покренут поступак ради исељења из стана, али да је тужба повучена, нису од утицаја на одлучивање о предметном захтеву.

На основу изложеног, члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду и члана 82. став 2. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је донео Закључак као у изреци.

Закључак Уставног суда донет у предмету

ШУ-95/2009 од 4. фебруара 2010. године

Како су орган управе и суд решавали о различитим правима различитих лица, односно како предмет решавања није био исти (у поступку пред органом управе решавано је о праву подносиоца захтева као инвеститора реконструкције и надоградње стамбеног објекта, а у судском поступку одлучивано је о захтеву корисника суседне парцеле да се уклони део новоизграђеног стамбеног објекта подносиоца захтева подигнутог на делу суседне парцеле), те следи да подносилац захтева није легитимисан

за подношење захтева за решавање сукоба надлежности, јер суд и орган управе нису решавали о истом праву подносиоца захтева за решавање сукоба надлежности.

Уставни суд је донео

З А К Љ У Ч А К

Одбацује се захтев Михаила Догањића за решавање сукоба надлежности између Општинског суда у Аранђеловцу у поступку П. 399/08 и општине Аранђеловац, Општинског органа управе – Одељења за имовинско-правне односе, грађевинарство, урбанизам и стамбено-комуналне послове, у предмету бр: 351-658/05-05 и бр. 351-983/05-05.

О б р а з л о ж е њ е

Михаило Догањић из Аранђеловца поднео је Уставном суду захтев за решавање сукоба надлежности између суда и органа управе, који је по његовом мишљењу настао дејством правоснажне пресуде Окружног суда у Крагујевцу Гж. 2150/09 од 20. октобра 2009. године и коначних решења Општинског органа управе општине Аранђеловац – Одељења за имовинско-правне односе, грађевинарство, урбанизам и стамбено-комуналне послове у предмету бр: 351-658/05-05 и бр. 351-983/05-05.

Подносилац наводи да је као инвеститор стамбеног објекта у Аранђеловцу, на к. п. број 2982 КО Аранђеловац, подигао објекат на темељима старог реконструисаног објекта постојећег од 1967. године, који услед ступања на снагу новог премера (1969. године) захвата део површине суседне к. п. бр. 2979/1 КО Аранђеловац и то 4,01 м². Објекат је изграђен у свему у складу са коначним одобрењима за реконструкцију и надградњу, о чему је прибавио и потврду од 28. децембра 2005. године о усаглашености габарита – темеља објекта са главним пројектом. Међутим, по тужби корисника к. п. број 2979/1 КО Аранђеловац, Окружни суд у Крагујевцу је пресудом Гж. 2150/09 од 20. октобра 2009. године обавезао подносица да поруши део предметног новоизграђеног објекта у делу у коме захвата површину суседне парцеле. Подносилац захтева сматра да ће се „по извршности пресуде Окружног суда у Крагујевцу наћи у ситуацији да буде предмет принудног извршења за радњу која правно није дозвољена али је његова обавеза за поступање по пресуди, да поруши део новоизграђеног стамбеног објекта, принудно извршива“, те да су се стекли услови да Уставни суд утврди: да постоји сукоб надлежности између суда и општинског органа управе у предмету П. 399/08, односно предметима бр. 351-983/05-05 и 351-658/05-05, да суд није надлежан да поступа по захтеву за рушење конкретног грађевинског објекта и да се поништи акт стварно ненадлежног органа – пресуда Окружног

суда у Крагујевцу Гж. 2150/09 од 20. октобра 2009. године, сагласно члану 74. став 2. Закона о Уставном суду.

Одредбом члана 167. став 2. тачка 1) Устава Републике Србије утврђено да Уставни суд решава сукоб надлежности између судова и других државних органа, а одредбама чл. 68. до 74. Закона о Уставном суду прописано је да захтев за решавање сукоба надлежности подноси један или оба органа који су у сукобу, као и лице поводом чијег је права настао сукоб надлежности.

Из захтева за решавање сукоба надлежности и приложених доказа произлази да се пред Општинским органом управе општине Аранђеловац – Одељењем за имовинско-правне односе, грађевинарство, урбанизам и стамбено-комуналне послове водио поступак по захтеву Догањић Михаила ради издавања одобрења за реконструкцију стамбене зграде и да је донето решење број 351-658/05-05 од 3. августа 2005. године и поступак по захтеву за надоградњу стамбеног објекта у коме је донето решење број 351-983/05-05 од 11. новембра 2005. године. Такође, пред Општинским судом у Аранђеловцу вођен је поступак по тужби трећег лица против Михаила Догањића као туженог, ради чинидбе и накнаде штете, и у том поступку је донета пресуда П. бр. 399/08 од 13. маја 2009. године, која је укинута пресудом Окружног суда у Крагујевцу Гж. 2150/09, а Михаило Догањић обавезан да поруши део новоизграђеног стамбеног објекта на к. п. 2982 КО Аранђеловац уписаног у ЗКУЛ 174 КО Аранђеловац који захвата и део к. п. 2979/1 КО Аранђеловац у површини од 4,01 м², на коме треће лице има право коришћења.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да су у конкретном случају, орган управе и суд решавали о различитим правима различитих лица, односно да предмет решавања није био исти. У поступку пред органом управе решавано је о праву подносиоца захтева као инвеститора на реконструкцију и надоградњу стамбеног објекта, док је пред судом одлучивано о захтеву корисника суседне парцеле да се уклони део новоизграђеног стамбеног објекта подносиоца захтева подигнутог на делу суседне парцеле.

Из наведеног, по оцени Уставног суда следи да подносилац захтева није легитимисан за подношење захтева за решавање сукоба надлежности, јер суд и орган управе нису решавали о истом праву подносиоца захтева за решавање сукоба надлежности.

Сагласно изложеном, Уставни суд је утврдио да у конкретном случају не постоји сукоб надлежности између суда и органа управе који би, у смислу одредбе члана 68. Закона о Уставном суду, Суд решавао.

С обзиром на то да не постоје процесне претпоставке за вођење поступка пред Уставним судом, а тиме ни основ за одлучивање о поништају аката из члана 74. став 2. Закона о Уставном суду, Суд је на основу одредаба члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду и члана 82. став 2. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08) одбацио захтев за решавање сукоба надлежности.

Закључак Уставног суда донет у предмету

Не постоји сукоб надлежности у ситуацији када је о захтеву за признавање права на инвалидску пензију ненадлежни орган захтев одбацио, а надлежни мериторно одлучивао доношењем коначног решења којим је захтев одбијен као неоснован.

Уставни суд је донео

З А К Љ У Ч А К

Одбацује се захтев Стојадина Јовичића из Београда, за решавање сукоба надлежности између Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање Филијала за град Београд, Београд, и Фонда за социјално осигурање војних осигураника, Београд.

О б р а з л о ж е њ е

Стојадин Јовичић из Београда поднео је Уставном суду захтев за решавање негативног сукоба надлежности између Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање Филијала за град Београд, Београд, и Фонда за социјално осигурање војних осигураника, Београд. У захтеву се наводи да је Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, решавајући по његовом захтеву од 20. фебруара 2008. године за признавање права на инвалидску пензију, закључком број 182.1-1-1986/08 од 27. јуна 2008. године одбацио његов захтев, због ненадлежности и уступио га Фонду за социјално осигурање војних осигураника, као надлежном за решавање. Како је потом Фонд за социјално осигурање војних осигураника решењем инт. бр. 28457-2/08 од 15. октобра 2008. године одбио његов захтев као неоснован, да би, поводом решавања његове жалбе на то решење, другостепени орган решењем Уп-2 бр. 60/09 УП-1 број 28457-2/08 од 27. новембра 2009. године одбио његову жалбу, подносилац сматра да у конкретном случају постоји негативан сукоб надлежности јер оба органа „одбијају надлежност“. Предлаже да Уставни суд „донесе решење којим ће одлучити који је фонд за социјално осигурање надлежан за одлучивање о његовом захтеву за признавање права на инвалидску пензију“. Уз захтев су приложени наведени акти оба фонда.

Одредбама члана 167. став 2. тач. 1) до 4) Устава Републике Србије утврђено је да Уставни суд решава сукоб надлежности између судова и других државних органа, решава сукоб надлежности између републичких органа и покрајинских органа или органа јединица локалне самоуправе, решава сукоб надлежности између покрајинских органа и органа јединица локалне самоуправе, решава сукоб надлежности између органа различитих аутономних покрајина или различитих јединица локалне самоуправе, а одредбама чл. 68. до 74. Закона о Уставном суду прописано је да захтев

за решавање сукоба надлежности подноси један или оба органа који су у сукобу, као и лице поводом чијег је права настао сукоб надлежности.

Указујући на то да је о захтеву за признавање права на инвалидску пензију већ мериторно одлучено коначним решењем којим је одбијен захтев као неоснован, а имајући у виду Уставом и Законом утврђену надлежност Уставног суда и да се тражи да Суд одлучи о негативном сукобу надлежности између Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање Филијала за град Београд, Београд, и Фонда за социјално осигурање војних осигураника, Београд, Уставни суд је оценио да нису испуњене уставне и законске претпоставке за одлучивање јер се не тражи решавање сукоба надлежности између органа из члана 167. став 2. тач. 1) до 4) Устава.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је на основу одредаба члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду одбацио захтев за решавање сукоба надлежности.

Закључак Уставног суда донет у предмету

ШУ-813/2010 од 28. маја 2010. године

Застарелосту престаје право повериоца да захтева испуњење обавезе али дужник, односно порески обавезник не стиче право да не изврши обавезу, те дужник није легитимисан за подношење захтева за утврђење престанка права испуњења обавезе, а тиме ни за подношење захтева за решавање сукоба надлежности.

Уставни суд је донео

З А К Љ У Ч А К

Одбацује се захтев Контакт филма а. д. Београд за решавање сукоба надлежности између „Трговинског (Привредног) суда у Београду и Народне банке Србије (у обављању повереног јој јавног овлашћења ради враћања издаваоцу основа за принудну наплату чије је право наплате застарело)“.

Образложење

Контакт филма а. д. Београд поднео је Уставном суду захтев за решавање сукоба надлежности између „Трговинског (Привредног) суда у Београду и Народне банке Србије, с наводом да је пословни рачун Контакт филма а. д. у непрекидној блокади већ шест година и то због принудне наплате судских такси, пореза и споредних давања у корист повериоца Републике Србије, иако је право наплате тих потраживања застарело. С обзиром на то да се Трговински суд у Београду поступајући по тужби Контакт филма а. д.

против првотужене Републике Србије и друготужене Народне банке Србије ради утврђења, решењем П. 11976/09 од 3. децембра 2009. године, огласио апсолутно ненадлежним за поступање и одбацио тужбу са предлогом за одређивање привремене мере, а да је Народна банка Србије, дописом број XIV-2-464/6/10 од 12. марта 2010. године обавестила Контакт филм а. д. да није овлашћена за доношење решења о приговору Контакт филма а. д. јер није овлашћена да доноси управне акте којима би одлучивала о правима и обавезама правних субјеката који имају положај поверилаца или дужника, подносилац захтева сматра да је настао сукоб надлежности између Народне банке Србије и Трговинског суда у Београду. Предложен је прекид поступка принудне наплате пред Народном банком Србије таксативно набројаних пореских и судских решења до решавања поступка сукоба надлежности. Уз захтев је достављено решење Трговинског суда у Београду П. 11976/09 од 3. децембра 2009. године и обавештење Народне банке Србије број XIV-2-464/6/10 од 12. марта 2010. године.

У спроведеном поступку и из достављене документације, Уставни суд је утврдио:

Решењем Трговинског суда у Београду П. 11976/09 од 3. децембра 2009. године у парници тужиоца Контакт филма а. д. против првотужене Републике Србије и друготужене Народне банке Србије, ради утврђења, суд се огласио апсолутно ненадлежним за поступање, а тужбу са предлогом за одређивање привремене мере одбацио. Из образложења наведеног решења произлази да је суд у претходном испитивању тужбе утврдио да је предмет тужбеног захтева утврђење да су основи за принудну наплату против тужиоца на основу потраживања судских такси, пореза и споредних давања издаваоца Републике Србије, даном застаревања престали да буду активни извршни наслови из тачке 2. став 1. Одлуке о начину спровођења принудне наплате с рачуна тужиоца, те да Народна банка Србије почев од дана наступања застарелости, нема право да држи у блокади пословни рачун тужиоца, као и да суд наложи туженој Републици Србији да повуче, а туженој Народној банци Србије да врати издаваоцу Републици Србији све основе за принудну наплату против тужиоца. Суд је стао на становиште да се у конкретном случају ради о спровођењу принудне наплате коначног управног акта и правоснажних судских решења и стога је оценио да у смислу члана 16. Закона о парничном поступку одлучивање о таквом тужбеном захтеву не спада у судску надлежност сагласно одредбама Одлуке о начину спровођења принудне наплате с рачуна клијента који се води код банке и у складу са одредбама чл. 47. до 49. Закона о платном промету. Решење садржи потврду о правоснажности, према коме је одлука правоснажна од 28. децембра 2009. године.

Поводом обраћања Народној банци Србије са захтевом „приговором“ од 31. августа 2009. године, за враћање издаваоцу свих основа за принудну наплату против Контакт филма а. д. који су застарели и као такви престали да буду извршни наслови и морају бити враћени издаваоцу, и ургенције од 1. марта 2010. године, уз коју је приложено решење Трговинског суда

у Београду П. 11976/09 од 3. децембра 2009. године, Народна банка Србије, Дирекција за регистре и принудну наплату, Одељење за принудну наплату је, дописом број XIV-2-464/6/10 од 12. марта 2010. године, известила Контакт филм а. д. да није овлашћена за доношење решења по приговору и да се сагласно тачки 9. Одлуке о начину спровођења принудне наплате с рачуна тужиоца, могу обратити надлежним судовима и управним органима који су одредили извршење по основу чијих решења су му рачуни блокирани. Такође је у истом допису навела да су за одређивање и спровођење извршења надлежни судски и други надлежни државни органи који су донели решења, а да је Народна банка Србије дужна да спроводи поступак принудне наплате по основима из члана 47. Закона о платном промету, сходно Одлуци о начину спровођења принудне наплате с рачуна клијента.

Имајући у виду да Уставни суд сагласно члану 167. став 2. тачка 1) Устава Републике Србије, решава сукоб надлежности између судова и других државних органа, и да према одредбама чл. 68. до 74. Закона о Уставном суду захтев за решавање сукоба надлежности подноси један или оба органа који су у сукобу, као и лице поводом чијег је права настао сукоб надлежности, Уставни суд је оценио да нема претпоставки из Устава и Закона да решава по поднетом захтеву.

Наиме, захтев за решавање сукоба надлежности поднело је лице које је као дужник повериоца чија су потраживања утврђена правоснажним решењима суда и коначним пореским решењима накнадно тражи да суд утврди да су потраживања повериоца застарела у току извршног поступка и да због застарелости орган који спроводи извршење врати повериоцу све извршне исправе.

Поступак по коме судови спроводе принудно остварење потраживања на основу извршне или веродостојне исправе и спроводе обезбеђење потраживања, ако посебним законом није другачије одређено, уређен је Законом о извршном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04), а поступак утврђивања, наплате и контроле јавних прихода на које се овај закон примењује (порески поступак), Законом о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 61/07, 20/09 и 72/09).

Закон о извршном поступку прописује, поред осталог, да реч „потраживање“ означава право извршног повериоца на наплату новчаног износа или на неко друго давање, чињење или трпљење; да „извршни поверилац“ означава лице чије се потраживање остварује у поступку извршења и обезбеђења; да „извршни дужник“ означава лице према коме се остварује потраживање у поступку извршења и обезбеђења (члан 28. тач. 1) до 3)); да су извршне исправе: извршна одлука суда и извршно судско поравнање; извршна одлука донесена у управном и прекршајном поступку и поравнање у управном поступку ако гласе на испуњење новчане обавезе и ако посебним законом није другачије одређено, друга исправа која је законом одређена као извршна исправа (члан 30); да се решење о извршењу над средствима на рачуну извршног дужника доставља, поред осталог, и организацији за принудну наплату (члан 53. став 3).

Закон о пореском поступку и пореској администрацији прописује да је пореско правни однос однос јавног права који обухвата права и обавезе у пореском поступку Пореске управе с једне и физичког, односно правног лица, с друге стране, којим се уређује обавеза обезбеђења пореске обавезе и обавеза плаћања споредних пореских давања од стране физичког, односно правног лица и право Пореске управе да захтева испуњење те обавезе (члан 10. став 1. тачка 1)), да ова обавеза плаћања пореза представља дужност пореског обвезника да плати утврђени порез, под условима прописаним овим законом или другим пореским законом (члан 18. став 1), а да пореска обавеза престаје, поред осталог, застарелосту пореза (члан 23. тачка 2)); да се принудна наплата пореза предузима кад доспела пореска обавеза није намирена до истека рока за редовну наплату пореза, с тим што се одредбе о наплати пореза примењују и на наплату споредних пореских давања, осим ако је овим законом друкчије прописано (члан 64); да се решење Пореске управе о принудној наплати доставља, поред осталих организацији надлежној за принудну наплату, односно банци које се извршава на начин уређен законом којим се уређује платни промет (члан 92. став 3. и члан 95. став 3); да решење о принудној наплати пореза из новчаних средстава пореског обвезника производи правно дејство од дана достављања организацији надлежној за принудну наплату до дана намирења обавеза, односно дана поништења решења (члан 95. став 6). Застарелост права на наплату пореза и споредних пореских давања уређена је чланом 114б Закона, тако што је поред осталог прописано да право Пореске управе на наплату пореза и споредних пореских давања застарева за пет година од дана када је застарелост почела да тече, док је чланом 114ж уређена апсолутна застарелост и прописано да право на утврђивање, наплату, повраћај, рефакцију, као и намирење доспелих обавеза по другом основу путем прекњижавања пореза, увек застарева у року од десет година од истека године у којој је порез требало утврдити или наплатити, односно у којој је извршена преплата.

Из наведених одредаба закона произлази да се у судском извршном поступку спроводи принудно остварење права потраживања извршног повериоца према извршном дужнику, а у поступку принудне наплате пореза право Пореске управе да захтева испуњење обавезе плаћања пореза и споредних пореских давања. Такође произлази, да у поступку извршења извршни поверилац има права а извршни дужник обавезе, односно да у пореско правном односу Пореска управа има права, а физичко, односно правно лице обавезе, а да принудну наплату са рачуна клијента на основу извршних решења судских и пореских органа, спроводи организација надлежна за принудну наплату, на начин уређен законом којим се уређује платни промет.

Према Закону о платном промету („Службени лист СРЈ“, бр. 3/02 и 5/03 и „Службени гласник РС“, бр. 43/04, 62/06 и 111/09) принудна наплата са рачуна клијента врши се са свих рачуна клијента код банака на којима он има средства и врши се, поред осталог, на основу: извршних решења, пореских, царинских и других надлежних органа; те извршних судских решења,

других извршних наслова, законских овлашћења (члан 47. став 1. тач. 1) и 2)); принудну наплату врши орган, односно организација за принудну наплату основана посебним законом, а да основе за принудну наплату из члана 47. став 1. тач. 1) и 2) овог закона прима од њихових издавалаца, те да после пријема ових основа, организација за принудну наплату одмах налаже банци која је означена као прва у том основу да изврши налог за принудну наплату са свих динарских рачуна дужника код те банке (члан 48. ст. 1. до 3).

Законом о Народној банци Србије („Службени гласник РС“, бр. 72/03, 55/04 и 85/05) прописано је да Народна банка Србије уређује и унапређује платни промет у земљи, контролише обављање платног промета у банкама и обавља друге послове платног промета у земљи, у складу са законом (члан 59).

У конкретном случају Контакт филм а. д. Београд, као извршни дужник, односно порески обвезник повериоца Републике Србије, у поступку извршења принудне наплате судских такси, пореза и споредних пореских давања тражи од Трговинског суда у Београду да утврди да је наступила застарелост наплате тих потраживања и да Народна банка Србије, као орган који спроводи принудну наплату, врати извршне наслове Републици Србији.

Уставни суд је оценио да питање застарелости обавеза регулишу императивне норме Закона о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 35/85, 45/89 и 57/89 и „Службени лист СРЈ“, бр. 31/93, 22/99 и 44/99), према којима, застарелошћу престаје право захтевати испуњење обавезе; да застарелост наступа кад протекне законом одређено време у коме је поверилац могао захтевати испуњење обавезе, а да се суд не може обазирати на застарелост ако се дужник није на њу позвао (члан 360) и да сва потраживања која су утврђена правоснажном судском одлуком или одлуком другог надлежног органа или поравнањем пред судом или другим надлежним органом, застаревају за десет година, па и она за која закон иначе предвиђа краћи рок застарелости (члан 379. став 1). Такође, према члану 359. став 3. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 111/09) у жалби се не могу износити приговор застарелости и компензациони приговор.

Закон о пореском поступку и пореској администрацији, као што је наведено, утврђује да право Пореске управе на наплату пореза и споредних пореских давања застарева за пет година од дана када је застарелост почела да тече, док право на утврђивање, наплату, повраћај, рефакцију, као и намирење доспелих обавеза по другом основу путем прекњижавања пореза, увек застарева у року од десет година од истека године у којој је порез требало утврдити или наплатити, односно у којој је извршена преплата.

Из наведених законских одредби, по оцени Уставног суда, следи да застарелошћу престаје право повериоца да захтева испуњење обавезе, а да застарелошћу дужник, односно порески обавезник не стиче право да не изврши обавезу, што значи да дужник није легитимисан за подношење захтева за утврђење престанка права испуњења обавезе, а тиме и за подношење захтева за решавање сукоба надлежности.

Уставни суд истиче да могућност успешног истицања приговора застарелости која би водила престанку испуњења дужникове обавезе не постоји поводом извршног судског и пореског решења на основу којег је покренут извршни поступак., пре истека десетогодишњег рока застарелости. Приговор застарелости је материјалноправни приговор који у случају основаности води престанку права да се захтева испуњење обавезе. Стога се овај приговор може с успехом истаћи само у парничном, односно прекршајном поступку који се води поводом захтева за испуњење обавезе у односу на коју је приговор застарелости истакнут. Правоснажним окончањем поступка у коме је било могуће истаћи приговор застарелости, престаје и могућност истицања тог приговора у односу на обавезе о којима је одлучивано. Приговор застарелости је могуће истаћи и у поступку извршења, а у случају кад је поднет предлог за извршење, могуће га је истаћи само ако је предлог за извршење поднет након истека десетогодишњег рока од датума кад је правоснажном судском одлуком утврђено потраживање у односу на које се приговор истиче. У том случају о основаности тог приговора одлучује суд коме је поднет предлог за извршење. Стога је правно недопуштено тужбом захтевати да се утврди застарелост потраживања о којима је већ одлучено правоснажном судском одлуком, односно коначним прекршајним решењем. Из истих разлога, такав захтев не може се поставити ни према Народној банци Србије која спроводи извршење по правоснажној судској одлуци односно коначном пореском решењу.

Из наведеног произлази да у конкретном случају не постоји право Контакт филма а. д. у Београду у односу на које би могао настати сукоб надлежности између Трговинског (Привредног) суда у Београду и Народне банке Србије.

Полазећи од наведеног Уставни суд је на основу одредаба члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду и члана 82. став 2. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08) одбацио захтев за решавање сукоба надлежности, јер не постоје процесне претпоставке за вођење поступка пред Уставним судом, а тиме ни основ за одлучивање да се прекине поступак пред Народном банком Србије.

Закључак Уставног суда донет у предмету

**ПОСТУПАК ПО ЖАЛБИ НА ОДЛУКУ
О ПРЕСТАНКУ СУДИЈСКЕ ФУНКЦИЈЕ**

Оспорена Одлука Високог савета судства, по оцени Уставног суда, није образложена на начин прописан законом, чиме се повређују Уставом зајемчена права подносиоца жалбе.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се жалба Зорана Савељића и поништава Одлука Високог савета судства број 06-00-37/2009-01 од 25. децембра 2009. године у делу става I тачка 662. изреке.

2. Налаже се Високом савету судства да у року од 30 дана од дана пријема ове одлуке поново одлучи о пријави подносиоца жалбе Зорана Савељића поднетој на оглас за избор за судију на сталној судијској функцији у Апелационом суду у Нишу и Вишем суду у Нишу.

3. Одбацује се захтев подносиоца жалбе за одлагање извршења Одлуке из тачке 1. и за одлагање избора судија који је у току.

О б р а з л о ж е њ е

1. Зоран Савељић из Ниша је 22. фебруара 2010. године Уставном суду поднео жалбу против Одлуке Високог савета судства број 06-00-37/2009-01 од 25. децембра 2009. године, којом је утврђен престанак судијске дужности са 31. децембром 2009. године судијама које нису изабране у складу са Законом о судијама („Службени гласник РС“, број 116/08).

Подносилац жалбе наводи: да се 15. јула 2009. године, када је у „Службеном гласнику РС“, број 52/09 објављен оглас Високог савета судства за избор судија у судовима опште и посебне надлежности у Републици Србији, налазио на дужности судије Окружног суда у Приштини, са седиштем у Нишу; да је за судију први пут биран 1985. године, по тада важећим прописима, те да се од 1985. године непрестано налазио на сталној судијској функцији; да је благовремено поднео пријаву на оглас за избор за судију Апелационог суда у Нишу и Вишег суда у Нишу; да испуњава све услове да буде биран за судију у судовима за које је конкурисао, односно да нису постојали разлози да му престане судијска дужност, јер је одредбом члана 13. Одлуке о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова прописано да се претпоставља да судија који је биран по ранијим прописима и који у време избора врши судијску дужност, а пријавио се за избор у суд исте врсте, односно истог степена, испуњава критеријуме и мерила из ове одлуке; да је о томе да није изабран фактички сазнао тако што Одлука о избору судија на сталну судијску функцију у судовима опште и посебне надлежности („Службени гласник РС“, број 106/09 од 17. децембра 2009. године) не

садржи његово име, да би потом формално био обавештен да му је престала судијска дужност доношењем оспорене Одлуке Високог савета судства од 25. децембра 2009. године.

Подносилац жалбе истиче да оспорене одлука, осим констатације о престанку судијске дужности са 31. децембром 2009. године и списка 837 имена дотадашњих судија којима престаје судијска дужност, садржи само кратко, уопштено образложење које се односи на све неизабране судије о томе да је лицима са наведеног списка престала судијска дужност пошто нису испунили услове за избор у суд за који су поднели пријаву, предвиђене чланом 45. Закона о судијама и чл. 1, 13. и 14. Одлуке о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова. Констатује да из образложења оспорене одлуке произлази да је и за њега, као и за остале судије које нису изабране у поступку општег избора судија, Високи савет судства утврдио да кумулативно не испуњавају ниједан од прописаних услова за избор у суд, а да у Одлуци нису наведени конкретни разлози о томе зашто те услове не испуњавају, нити је у току поступка избора Високи савет судства обавестио подносиоца о постојању било какве сумње у његову стручност, достојност и оспособљеност. Указује на то да му Високи савет судства, током поступка избора, није омогућио увид у доказе на основу којих је утврдио да постоји сумња у то да испуњава прописане услове за избор. Позивајући се на одредбе члана 148. став 2. Устава и члана 99. став 1. Закона о Уставном суду, којима је судији у случају престанка судијске функције гарантовано право на посебан правни лек – жалбу Уставном суду, те на одредбу члана 17. став 2. Закона о Високом савету судства, којом је прописано да одлука Високог савета судства против које је дозвољен правни лек мора бити образложена, истиче да је и оспорене одлука морала бити образложена навођењем јасних, конкретних и индивидуализованих разлога у односу на сваког судију коме је престала судијска дужност, па тако и у односу на њега, због којих је Високи савет судства одлучио да поједине судије не изабере на сталну судијску функцију, а што је имало за последицу да им судијска дужност коју су до тада обављали престане.

Подносилац жалбе, поред наведеног, оспорава састав Високог савета судства који је одлучивао у поступку општег избора судија, поступак у коме је Високи савет судства донео одлуке и истиче недостатке оспорене одлуке у погледу садржине образложења и поуке о правном леку, сматрајући да сви изнети наводи жалбе упућују на закључак да је оспорене одлука донета неправилном применом меродавног процесног и материјалног права.

Поднета жалба садржи и наводе о повреди подносиоцевих права гарантованих Уставом и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, али који се у највећем делу односе на оспоравање уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба Закона о судијама и Закона о Високом савету судства.

Подносилац жалбе предлаже да Уставни суд усвоји жалбу и поништи оспорену одлуку у делу који се односи на њега, да наложи Високом савету

судства да поново одлучи о његовој пријави за избор за судију у Вишем суду у Нишу и Апелационом суду у Нишу и да му омогући остваривање свих права по основу рада до окончања поступка одлучивања о пријави. Такође, предлаже да Уставни суд, на основу члана 86. став 2. Закона о Уставном суду, одложи извршење оспорене одлуке у делу којим је подносиоцу престала судијска дужност и наложи Високом савету судства да подносиоца распореди на судијску дужност у суду који је преузео надлежност суда у коме је подносилац обављао судијску дужност, исте врсте и истог ранга, до окончања поновног поступка одлучивања о пријави, као и да одложи избор судија по огласу Високог савета судства од 19. фебруара 2010. године објављеном у дневном листу „Политика“ и да забрани Високом савету судства расписивање нових огласа за избор судија до окончања поступка поновног одлучивања о пријави.

2. Поводом уставних жалби, односно жалби које су Уставном суду изјавиле судије због тога што у поступку општег избора нису изабране на сталну судијску функцију, Уставни суд се, сагласно одредби члана 34. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), дописом Су број 97/1 од 24. фебруара 2010. године, обратио Високом савету судства са захтевом да Високи савет судства достави обавештење о томе да ли су неизабраним судијама достављене појединачне одлуке о престанку судијске дужности, са индивидуализованим разлозима неизбора и да, уколико такве одлуке нису достављене, наведе разлоге због којих то није учињено. За достављање обавештења остављен је рок од 15 дана, уз упозорење да ће у случају непоступања у одређеном року, Уставни суд наставити поступак и донети одлуке на основу расположиве документације, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду.

Високи савет судства је 11. марта 2010. године доставио обавештење у коме се наводи: да судијама које нису изабране у поступку општег избора судија у Републици Србији по огласу од 15. јула 2009. године, Високи савет судства није достављао појединачне одлуке о престанку функције са индивидуализованим разлозима неизбора; да је свим неизабраним судијама достављена идентична одлука којом се констатује престанак судијске дужности са 31. децембром 2009. године, а на основу одредбе члана 101. став 1. Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 116/08); да се у конкретном случају није радило о поступку реизбора судија, односно разрешења судија, из ког разлога је Високи савет судства сматрао да није потребно да сваком од неизабраних судија достави појединачну одлуку са индивидуализованим разлозима; да Одлука Високог савета судства којом се констатује престанак судијске дужности судији који није изабран приликом општег избора не спада у одлуке против којих је дозвољен правни лек; да се одредбе чл. 67. и 68. Закона о судијама примењују од 1. јануара 2010. године и односе се на судије које су ступиле на функцију 1. јануара 2010. године.

Имајући у виду садржину обавештења Високог савета судства од 11. марта 2010. године, Уставни суд је, на седници одржаној 25. марта 2010. године, утврдио правне ставове који се односе на два претходна спорна питања

у вези са правима судија којима је због неизбора на сталну судијску функцију престала дотадашња судијска дужност, и то: да ова лица имају право на жалбу Уставном суду утврђено одредбом члана 148. став 2. Устава и да одлука којом се утврђује да им је судијска дужност престала мора да садржи индивидуализоване разлоге због којих одређено лице није изабрано.

Уставни суд је о утврђеним ставовима дописом обавестио Високи савет судства, уз достављање поднетих жалби, и наложио му да, у року од 15 дана од дана пријема дописа, поступи сагласно наведеним ставовима, односно да достави одговор на наводе из жалбе. У остављеном року, Високи савет судства у односу на подносиоца ове, као ни осталих достављених жалби, није поступио по налогу Уставног суда да подносиоцима жалби достави појединачне образложене одлуке о престанку судијске дужности са конкретним разлозима због којих нису изабрани на сталну судијску функцију.

3. Високи савет судства је 19. маја 2010. године, по протеклу остављеног рока, Уставном суду доставио поднесак у коме је предложио да Уставни суд жалбу подносиоца одбије као неосновану и потврди оспорену одлуку допуњену индивидуализованим разлозима за престанак судијске дужности који су садржани у овом поднеску. Доносилац оспореног акта је навео да поступање подносиоца жалбе као истражног судије у четири предмета Окружног суда у Приштини, и то у два предмета у току 2002. године, а два у току 2007. године, „указује на разлоге за сумњу у стручност и обученост кандидата у складу са чланом 14. Одлуке Високог савета судства о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова“. Истакао је и то да „наводи жалбе којима се указује на битне повреде поступка, погрешну примену материјалног права, повреде уставних права и права гарантованих Европском конвенцијом нису основани, имајући у виду да је Високи савет судства поступак општег избора судија спровео у складу са Уставом и релевантним законима, као и Европском конвенцијом“.

Из садржине достављеног поднеска произлази да он не представља одговор доносиоца оспореног акта на бројне наводе жалбе, већ допуну образложења оспорене одлуке у погледу разлога за престанак судијске дужности подносиоца жалбе.

С обзиром на то да у остављеном року доносилац оспореног акта није поступио по налогу Уставног суда да подносиоцу жалбе достави појединачну одлуку о престанку судијске дужности са индивидуализованим разлозима због којих није изабран на сталну судијску функцију, нити је Уставном суду доставио одговор на конкретне наводе жалбе, Суд је наставио поступак по жалби, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду.

4. У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Подносилац жалбе је 1985. године, по тада важећим прописима, изабран на судијску дужност, коју је у време објављивања огласа Високог савета судства за избор судија у судовима опште и посебне надлежности у Републици Србији у „Службеном гласнику РС“, број 52/09, 15. јула 2009. године, обављао као судија Окружног суда у Приштини са седиштем у Нишу.

Оспорену Одлуку број 06-00-37/2009-01 донео је Високи савет судства 25. децембра 2009. године. Одлука је донета уз позивање на одредбе члана 101. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08 и 58/09) и члана 13. алинеја 2. Закона о Високом савету судства („Службени гласник РС“, број 116/08). Ставом I изреке оспорене одлуке утврђено је да судијама које нису изабране у складу са Законом о судијама („Службени гласник РС“, број 116/08) престаје судијска дужност са 31. децембром 2009. године, при чему су у тач. 1. до 837. наведена имена и презимена судија и назив суда у коме су обављали судијску дужност. Ставом II изреке Одлуке одређено је да наведене судије имају право на накнаду плате, коју ће утврдити вршилац функције председника оног суда у којем то право треба да остваре.

Оспорена Одлука садржи део означен као „Образложење“ у коме се наводи: да је Високи савет судства спровео поступак општег избора судија у Републици Србији, након што је Уставни суд објавио Решење IУз-43/09 од 9. јула 2009. године, којим није прихватио иницијативеза покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 99. став 1, члана 100. и члана 101. став 1. Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 116/08); да је до оглашавања избора судија, судијску функцију у Републици Србији вршило 3149 судија, од којих 770 судија за прекршаје; да је Високи савет судства донео Одлуку о броју судија у судовима („Службени гласник РС“, бр. 43/09 и 91/09), на основу које је огласио избор за 2483 судије у судовима опште и посебне надлежности у Републици Србији; да је на оглас поднето 5030 пријава, од којих су 2373 поднеле судије; да су Законом о судијама прописани услови за избор за судију, међу којима су стручност, оспособљеност и достојност, а да је критеријуме и мерила за оцену испуњености наведених услова Високи савет судства утврдио у Одлуци о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова; да је Високи савет судства у поступку избора судија утврдио стручност и оспособљеност судија које су у време избора биле на судијској дужности, на основу извештаја о њиховом раду у последње три године, који садрже податке о броју укинutih, преиначених и потврђених одлука по правном леку, проценту испуњености оријентационе норме, времену израде судских одлука, застарелости кривичних поступака, као и непосредним увидом у предмете, ако су постојали основани разлози за сумњу у ефикасно и стручно поступање судије; да је Високи савет судства достојност судија оценио на основу сазнања о понашању судија до којих је дошао путем прибављања извештаја од надлежних јавних тужилаштава за судије против којих је покренут кривични поступак, или на основу података који су прибављени од Надзорног одбора и Великог персоналног већа Врховног суда Србије, а да је цењена и основаност притужби странака на рад судија које су упућене председницима судова, председнику Врховног суда Србије, Министарству правде, Одбору за правосуђе и управу Народне скупштине и Високом савету судства; да су остали извори података на основу којих је утврђено да ли судија испуњава услове за избор – лични лист судије и подаци из личне и радне биографије;

да су међу судијама којима је престала судијска дужност и судије које су поднеле пријаву за избор за судију само у суд вишег степена, за које је Високи савет судства утврдио да не испуњавају услове из Одлуке о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор за тај суд, а да је један број судија поднео пријаву само за један суд, за који је Високи савет судства, с обзиром на утврђене критеријуме и број судијских места и имајући у виду конкретне резултате судије, оценио да не испуњавају услове за избор у тај суд, те Високи савет судства није могао да их бира, без пријаве, у неки други суд истог степена; да је Високи савет судства на основу одредаба Закона о судијама, применом критеријума и мерила из Одлуке, изабрао на сталну судијску функцију 1531 судију за које је утврдио да кумулативно испуњавају све прописане услове. У образложењу Одлуке се констатује да судије из става I изреке нису испуниле услове за избор у суд за који су поднеле пријаву предвиђене у члану 45. Закона о судијама и чл. 1, 13. и 14. Одлуке о критеријумима и мерилима, те је стога донета Одлука о престанку њихове судијске дужности са 31. децембром 2009. године.

5. Уставни суд налази да су за оцену дозвољености жалбе изјављене против оспорене Одлуке Високог савета судства од значаја следеће одредбе Устава и закона:

Одредбом члана 36. став 2. Устава Републике Србије свакоме се јемчи право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.

Одредбом члана 148. став 1. Устава утврђено је да судији престаје судијска функција на његов захтев, наступањем законом прописаних услова или разрешењем из законом предвиђених разлога, као и ако не буде изабран на сталну функцију, док је одредбом става 2. истог члана Устава утврђено да одлуку о престанку судијске функције доноси Високи савет судства, да против ове одлуке судија има право жалбе Уставном суду и да изјављена жалба искључује право на подношење уставне жалбе.

Одредбама члана 67. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08 и 58/09) прописано је: да против одлуке Високог савета судства о престанку функције судија има право жалбе Уставном суду, у року од 30 дана од дана достављања одлуке (став 1); да Уставни суд својом одлуком може одбити жалбу или усвојити жалбу и поништити одлуку о престанку функције (став 2); да је одлука Уставног суда коначна. Сагласно одредби члана 107. став 1. Закона, наведене одредбе члана 67. Закона примењују се од 1. јануара 2010. године, док су одредбе чл. 43. до 54. овог закона, које уређују питања услова за избор судија, поступка за избор, полагања заклетве изабраног судија и текста заклетве, почеле да се примењују од ступања овог закона на снагу.

Према одредби члана 99. став 1. Закона о Уставном суду, против одлуке о престанку функције судија, јавни тужилац и заменик јавног тужиоца може изјавити жалбу Уставном суду у року од 30 дана од дана достављања одлуке.

Полазећи од наведених одредаба Устава и закона, Уставни суд је утврдио да је одредбом члана 148. став 2. Устава гарантовано право на жалбу против

одлуке Високог савета судства о престанку судијске функције и у случају да судија не буде изабран на сталну судијску функцију, а не само у случају наступања других законом прописаних услова и разлога. С обзиром на то да је у конкретном случају поступак избора судија спроведен и оспорене одлука донета применом одредаба Закона о судијама из 2008. године, Уставни суд је оценио да судијама којима је судијска дужност престала због тога што у том поступку нису изабране не може бити ускраћено право на жалбу против оспорене одлуке прописано чланом 67. истог Закона, јер би се на тај начин искључио поступак инстанционе контроле оспорене одлуке који са првостепеним поступком чини јединствену целину. При томе, Суд је посебно имао у виду да је право на жалбу Уставом зајемчено сваком лицу (физичком или правном) против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу, као и да је жалба поднета 22. фебруара 2010. године (након ступања на снагу Закона о судијама у целини).

Уставни суд је стога, на седници одржаној 25. марта 2010. године, утврдио начелни правни став да судије из члана 99. став 1. Закона о судијама које у поступку избора судија спроведеног на основу одредаба члана 100. тог закона нису изабране на сталну судијску функцију, имају право на жалбу Уставном суду, утврђено одредбама члана 148. Устава и прописано одредбама члана 67. Закона о судијама.

6. Уставни суд сматра да су за оцену основаности навода поднете жалбе од значаја одредбе Устава, Закона о судијама, Одлуке о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова („Службени гласник РС“, број 49/09), Закона о Високом савету судства („Службени гласник РС“, број 116/08) и Пословника о раду Високог савета судства („Службени гласник РС“, број 43/09).

Одредбом члана 32. став 1. Устава јемчи се сваком право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Законом о судијама прописано је: да за судију може бити изабран држављанин Републике Србије који испуњава опште услове за рад у државним органима, који је завршио правни факултет, положио правосудни испит и који је стручан, оспособљен и достојан судијске функције (члан 43); да стручност подразумева поседовање теоријског и практичног знања потребног за обављање судијске дужности, да оспособљеност подразумева вештине које омогућавају ефикасну примену специфичних правничких знања у решавању судских предмета, да достојност подразумева моралне особине које судија треба да поседује и понашање у складу са тим особинама, да су моралне особине које судија треба да поседује – поштење, савесност, правичност, достојанственост, истрајност и узорност, а понашање у складу са тим особинама подразумева чување угледа судије и суда у служби и изван ње, свест о друштвеној одговорности, одржавање независности и непристрасности, поузданости и достојанства у служби и изван ње и преузимање одговорности за унутрашњу организацију и позитивну слику о судству

у јавности, као и да критеријуме и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности прописује Високи савет судства, у складу са законом (члан 45. ст. 2. до 6).

Одредбама члана 13. Одлуке о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова, коју је на основу члана 45. Закона о судијама донео Високи савет судства, прописано је: да се претпоставља да судија који је биран по ранијим прописима и који у време избора врши судијску дужност, а пријавио се за избор у суд исте врсте, односно истог степена, испуњава критеријуме и мерила из ове одлуке (став 1); да је ова претпоставка оборива, уколико постоје разлози за сумњу да кандидат испуњава критеријуме и мерила из ове одлуке, зато што није показао да је стручан, оспособљен и достојан за вршење судијске функције (став 2); да се сматра да кандидат није испољио довољан ниво стручности ако је у последње три године имао укинута одлука знатно изнад просека суда у коме врши судијску дужност (став 3); да се сматра да кандидат није испољио довољан ниво оспособљености ако у последње три године није завршио број предмета који је одређен Мерилима за оцену минимума успешности вршења судијске дужности која ће се привремено примењивати до дана почетка примене одредаба чл. 21. до 28. Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, број 80/05) или ако се застаревање кривичног поступка може приписати очигледном пропусту кандидата (став 4); да се сматра да кандидат није испунио критеријуме и мерила из ове одлуке ако му је Велико персонално веће утврдило разлоге за разрешење (став 5); да ће Високи савет судства у сваком конкретном случају оценити да ли кандидат коме је у поступку пред Великим персоналним већем изречена дисциплинска мера испуњава критеријуме и мерила из ове одлуке (став 6). Одредбама члана 14. наведене Одлуке прописано је на који начин и у зависности од чега се образују разлози за сумњу у стручност и оспособљеност кандидата, док је одредбама члана 15. уређено питање извора података и начина прибављања података и мишљења за све кандидате.

Одредбом члана 17. став 2. Закона о Високом савету судства прописано је да одлуке Савета морају увек бити образложене, када је против њих дозвољен правни лек и када је то законом и Пословником прописано.

Одредбом члана 32. став 1. Пословника о раду Високог савета судства прописано је да Одлуке Савета против којих је дозвољен правни лек морају бити образложене.

По оцени Уставног суда, из наведених одредаба Устава, закона и прописа Високог савета судства произлази:

– да свако лице које се бира за судију у Републици Србији мора, поред општих услова за избор, кумулативно да испуњава три посебна услова – стручност, оспособљеност и достојност за обављање судијске функције;

– да испуњеност ових услова утврђује Високи савет судства у поступку избора судија на сталну судијску функцију, као и у поступку предлагања за избор лица које се први пут бира за судију;

– да је спроведени поступак општег избора судија у Републици Србији по огласу од 15. јула 2009. године имао одређене специфичности у односу на уобичајен поступак избора на сталну судијску функцију, које су се огледале у томе да су поступком општег избора биле обухваћене све судије које су у време објављивања огласа обављале судијску дужност у складу са раније важећим прописима, да је за њих важила претпоставка да испуњавају критеријуме и мерила за избор, али да је ова претпоставка била оборива, уколико су постојали разлози за сумњу да кандидат испуњава услове за избор зато што није показао да је стручан, оспособљен и достојан за вршење судијске функције, при чему је Високи савет судства неиспуњеност прописане претпоставке требало да утврди током спровођења поступка избора;

– да је у поступку избора морало бити обезбеђено Уставом зајемчено право на правично суђење, које обухвата и право да неизабране судије добију образложене одлуке о престанку судијске дужности.

Уставни суд даље оцењује да законска обавеза у погледу образложене одлуке о престанку судијске дужности није усмерена на формално постојање образложења као саставног дела акта који Високи савет судства доноси, већ на навођење конкретних чињеница и околности које су биле одлучне за неизбор одређеног лица на сталну судијску функцију, као законски основ престанка његове судијске дужности. Ово стога што оспорене одлука о престанку судијске дужности због неизбора на сталну судијску функцију од стране Високог савета судства није акт декларативне природе, већ конститутивни акт чијем доношењу мора претходити поступак у коме ће бити утврђено који услов, односно које од прописаних услова за избор на сталну судијску функцију судија не испуњава и из којих утврђених разлога. Навођењем конкретних, индивидуализованих разлога због којих судија није изабран за сталну судијску функцију, услед којих му је престала судијска дужност, доносилац оспореног акта износи аргументе на основу којих се може закључити да његова одлука није последица самовоље и арбитрности, а истовремено се лицу на које се одлука односи даје могућност да делотворно користи правно средство, које му стоји на располагању ради оспоравања основаности донете одлуке.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је, на седници од 25. марта 2010. године, утврдио и правни став да судијама које Одлуком Високог савета судства о избору судија на сталну судијску функцију у судовима опште и посебне надлежности („Службени гласник РС“, број 106/09) нису изабране на сталну судијску функцију, а што за правну последицу има престанак судијске дужности коју су до тада обављале, судијска дужност престаје даном ступања на дужност новоизабраних судија (члан 101. став 1. Закона о судијама), на основу појединачне, образложене одлуке Високог савета судства која, између осталог, мора да садржи индивидуализоване разлоге због којих одређено лице није изабрано, а који се темеље на условима за избор судија прописаним одредбама члана 45. Закона о судијама и ближе уређеним Одлуком о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника суда.

7. С обзиром на изложено, Уставни суд је оценио да оспорене одлука која се односи на престанак судијске дужности свих неизабраних судија, са сумарним и уопштеним образложењем, има такве процесне недостатке који онемогућавају Уставном суду да оцени њену законитост у односу на подносиоца жалбе у материјалноправном смислу, а подносиоцу жалбе да ефикасно користи право на жалбу. Стога је Уставни суд могао да приступи само такозваном мериторном решавању поднете жалбе, али не и мериторној оцени законитости оспорене одлуке. Наиме, иако оспорене одлука у формалном погледу садржи део означен као „Образложење“, она се, по оцени Уставног суда, не може сматрати образложеном одлуком у смислу члана 17. став 2. Закона о Високом савету судства, јер не садржи конкретне и индивидуализоване разлоге на основу којих је утврђено које услове за избор на сталну судијску функцију подносилац жалбе не испуњава, те му је због тога престала судијска дужност. Оспорена Одлука самим тим не пружа подносиоцу жалбе одговарајући степен конкретности неопходан за њено побијање жалбом, чиме се повређује уставно право подносиоца на приступ суду као једна од процесних гаранција права на правично суђење, а истовремено не даје могућност Уставном суду за њено суштинско испитивање и расправљање о њеној основаности у поступку по жалби.

Овакав став Уставног суда темељи се и на пракси Европског суда за људска права у вези са применом члана 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (повреда права на правично суђење). Европски суд је у више одлука изнео став да непостојање образложења може проузроковати тешкоће приликом приступа суду ако спречава ефикасно коришћење жалбеног поступка због недовољних појединости у вези са основима на којима се заснива првостепена одлука (нпр. пресуда у случају *Salov* против Украјине, у којој је констатовано да је непостојање образложене одлуке омело подносиоца представке да оспори одређена питања у жалбеном поступку, као и пресуда у предмету *Nadjianastassiou* против Грчке, у коме је подносиоцу представке пре подношења жалбе била достављена само скраћена верзија – резиме пресуде Војног апелационог суда).

Уставни суд истиче да сваки појединачни акт државног органа којим се одлучује о нечијем праву, обавези или на закону заснованом интересу мора бити образложен у поступку његовог доношења, чиме се обезбеђује елементарна правичност спроведеног поступка, гарантована одредбом члана 32. став 1. Устава. Одлука о избору судија на сталну судијску функцију и одлука о престанку судијске дужности судијама које нису изабране на сталну судијску функцију су у непосредној чињеничној и правној вези. Неизбор на судијску функцију је, у конкретном случају, за подносиоца жалбе имао као правну последицу не само престанак његове судијске дужности у Окружном суду у Приштини, већ и престанак његовог радног односа и губитак права по том основу. Стога су подносиоцу жалбе у спроведеном поступку избора морале бити обезбеђене све процесне гаранције обухваћене правом на правично суђење, између осталог, и да о престанку његове судијске дужности буде донета појединачна, образложена одлука Високог савета судства

која треба да садржи индивидуализоване разлоге због којих није изабран, а који се темеље на условима за избор судија прописаним одредбама члана 45. Закона о судијама и ближе уређеним Одлуком о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова, као и на подацима и мишљењима прибављеним у складу са овом одлуком.

С обзиром на наведено, оспорена Одлука Високог савета судства, по оцени Уставног суда, није образложена на начин прописан законом, чиме се повређују Уставом зајемчена права подносиоца. Високи савет судства у остављеном року, а ни накнадно, није поступио у складу са правним ставом Уставног суда од 25. марта 2010. године, према коме је требало да донесе појединачну одлуку о престанку судијске дужности подносиоца жалбе. Уставни суд сматра да се накнадним достављањем поднеска којим је доносилац допунио образложење оспореног акта у погледу разлога због којих подносилац жалбе није изабран на сталну судијску функцију, који није саставни део тог акта, не могу отклонити недостаци оспорене одлуке, јер образложење мора бити садржано у самом оспореном акту, чиме се омогућава оцена правилности утврђеног чињеничног стања и примене одговарајућих материјалних прописа. С обзиром на то да је жалба у конкретном случају поднета против Одлуке Високог савета судства о престанку судијске дужности неизабраних судија, предмет оцене у поступку по жалби може бити само оспорене одлука и њена садржина, па непостојање утврђеног чињеничног стања и разлога који се односе на неизбор подносиоца жалбе у образложењу оспорене одлуке представљају крупан и непремостив недостатак који спречава Уставни суд да приступи њеном мериторном испитивању. Уставни суд наглашава да у поступку двостепеног одлучивања право на правично суђење мора бити обезбеђено у обе инстанце, те да врста и природа повреде овог права која је подносиоцу жалбе учињена у поступку пред првостепеним органом не дају могућност Уставном суду да ту повреду отклони у жалбеном поступку, нити да приступи суштинској инстанцијој контроли садржине оспорене одлуке.

8. У спроведеном поступку, Уставни суд је ценио и наводе жалбе о саставу Високог савета судства који је одлучивао у поступку избора. Наиме, подносилац жалбе наводи: да је Високи савет судства конституисан 6. априла 2009. године у непотпуном саставу, без три члана – адвоката, професора правног факултета и једног судије; да се орган чије постојање предвиђа Устав може конституисати у непотпуном саставу само ако је таква могућност предвиђена законом на несумњив и изричит начин; да Уставни закон за спровођење Устава и Закон о Високом савету судства не садрже одредбу која би омогућавала конституисање Високог савета судства у непотпуном саставу.

За оцену ових навода подносиоца жалбе од значаја су следеће одредбе Устава, Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/06) и Закона о Високом савету судства:

Одредбама члана 153. Устава је утврђено: да је Високи савет судства независан и самосталан орган који обезбеђује и гарантује независност

и самосталност судова и судија (став 1); да Високи савет судства има 11 чланова (став 2); да у састав Високог савета судства улазе председник Врховног касационог суда, министар надлежан за правосуђе и председник надлежног одбора Народне скупштине, као чланови по положају и осам изборних чланова које бира Народна скупштина, у складу са законом (став 3); да изборне чланове чине шест судија са сталном судијском функцијом, од којих је један са територије аутономних покрајина, и два угледна и истакнута правника са најмање 15 година искуства у струци, од којих је један адвокат, а други професор правног факултета. Према одредби члана 154. Устава, у надлежности Високог савета судства је, између осталог, да бира и разрешава судије.

Одредбама члана 6. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије је утврђено да ће Народна скупштина, у року од 90 дана од дана ступања на снагу закона из члана 5. став 2. овог закона, изабрати изборне чланове Високог савета судства, с тим што ће чланове из реда судија за први састав Високог савета судства бирати из реда судија који се у време избора налазе на судијској функцији (став 3), као и да ће се конститутивна седница Високог савета судства одржати у року од седам дана од дана избора изборних чланова (став 5).

Одредба члана 17. став 1. Закона о Високом савету судства прописује да се одлуке Савета доносе већином гласова свих чланова. Одредбом члана 50. став 1. Закона прописан је рок од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона у коме ће Народна скупштина најкасније изабрати изборне чланове првог састава Савета, док су одредбама чл. 52. и 53. Закона прописани рокови и поступак предлагања изборних чланова првог састава Савета из реда судија, адвоката и професора правног факултета. Према одредби члана 54. став 1. Закона, конститутивна седница Савета одржаће се у року од седам дана од дана избора изборних чланова.

Високи савет судства је установљен важећим Уставом као нови орган надлежан да, у складу са законом, бира судије за трајно обављање судијске функције. Одредбама члана 6. став 5. Уставног закона и члана 54. став 1. Закона о Високом савету судства није изричито прописано да ће се Високи савет судства конституисати након избора свих његових изборних чланова. Полазећи од тога да је први састав Високог савета судства конституисан након избора пет од осам изборних чланова Савета и три члана по положају, што је омогућило Савету да може да врши све послове из своје надлежности утврђене Уставом и законом, Уставни суд је оценио да се због непотпуног састава Савета не доводи у питање законитост његовог рада и одлучивања. Овакав правни став у погледу услова за конституисање Народне скупштине као органа власти Уставни суд је изразио у Одлуци IУ-61/2001 од 12. фебруара 2004. године. Такође, приликом одлучивања о жалби подносиоца, Суд је имао у виду да је Високи савет судства у време доношења оспорене одлуке имао десет чланова (седам изборних чланова) од 11 чланова утврђених Уставом.

Уставни суд сматра да се легитимност рада једног државног органа као што је Високи савет судства, поред осталог, остварује његовим конституисањем

у пуном саставу. Међутим, различите околности могу утицати на то да поједини чланови који улазе у састав државног органа не буду изабрани у роковима предвиђеним Уставним законом и законом, што се догодило и приликом избора изборних чланова првог састава Високог савета судства.

9. Уставни суд додатно указује да ставови Суда изнети у Решењу IУз-43/09 од 9. јула 2009. године, у погледу неприхватања иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 99. став 1, члана 100. и члана 101. став 1. Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 116/08), нису од утицаја на другачију одлуку Уставног суда по поднетој жалби, јер одлука о сагласности законских одредаба са Уставом и потврђеним међународним уговорима, сама по себи, не значи и да су одредбе које су биле предмет оцене правилно примењене, а о томе је Уставни суд надлежан да одлучује у поступку по жалбама судија због престанка судијске дужности.

10. Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 101. Закона о Уставном суду, а у вези са чланом 103. овог закона, поднету жалбу усвојио и оспорену одлуку поништио у делу који се односи на подносиоца жалбе, те наложио Високом савету судства да у року од 30 дана од дана пријема Одлуке Уставног суда поново одлучи о пријави подносиоца жалбе поднетој за избор за судију у Вишем суду у Нишу и Апелационом суду у Нишу.

С обзиром на разлоге усвајања жалбе, Уставни суд се није упуштао у оцену основаности других навода изнетих у жалби, које ће Високи савет судства имати у виду приликом спровођења поновног поступка, како би се отклониле евентуалне повреде поступка који је претходно доносиоцу оспореног акта. Високи савет судства је дужан да поновни поступак спроведе сагласно Уставу и закону, на којима се темеље и правни ставови Уставног суда од 25. марта 2010. године. Високи савет судства је овлашћен да у поступку поновног одлучивања о пријави подносиоца жалбе, под условима и на начин прописан законом и прописима донетим на основу закона, одлучи о његовом избору или неизбору на сталну судијску функцију у судове за које је поднео пријаву. Уколико утврди да подносилац не испуњава прописане услове за избор, Високи савет судства ће донети одлуку о престанку његове судијске дужности у којој ће навести који(е) од прописаних услова подносилац не испуњава и изнети конкретне разлоге и доказе на којима заснива такву одлуку.

Уставни суд је одбацио захтев подносиоца жалбе за одлагање извршења оспорене одлуке, као и за одлагање избора судија који је у току, сагласно одредбама члана 56. став 3. у вези са чланом 86. Закона о Уставном суду, јер је донео коначну одлуку којом је жалбу подносиоца усвојио, оспорену одлуку поништио у делу који се односи на подносиоца и одредио да се поново одлучи о пријави подносиоца за избор за судију на сталној судијској функцији.

Суд је, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, због значаја за заштиту уставности и законитости, односно људских права и грађанских слобода, одлучио да се ова одлука објави у „Службеном гласнику Републике Србије“.

11. На основу свега изложеног и одредаба члана 45. тачка 12) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду, донета је Одлука као у изреци.

Одлука Уставног суда

Број: VIIIУ-102/2010 од 28. маја 2010. године

ИЗДВОЈЕНА МИШЉЕЊА У ПРЕДМЕТУ VIIIУ-102/2010

*Издвојено мишљење судије
др Оливере Вучић*

Пред Уставним судом, на седници одржаној 28. маја 2010. године, расправљано је о жалби Зорана Савелића, поднетој против Одлуке Високог савета судства број 06-00-37/2009-01 од 25. децембра 2009. године, којом је утврђен престанак судијске дужности са 31. децембром 2009. године судијама које нису биле изабране у складу са Законом о судијама („Службени гласник РС“, број 116/08). Како сам, од почетка расправа вођених у Уставном суду о овој сложеној правној ситуацији изазваној, по моме суду, настајањем неколико веома важних спорних правних питања, која су сва, у најширем смислу казано, у непосредној и тесној вези са спровођењем реформе правосуђа, односно оним сегментом овог захвата који се односи на „општи избор“ или „реизбор“ судија у судовима Републике Србије, била мишљења да се као нужно претходно питање, поставља питање ваљаности састава Високог савета судства, а на које се сви подносиоци жалби, њих преко осам стотина, позивају, што чини и Зоран Савелић, затражила сам од Уставног суда да се претходно, пре преласка на расправу и одлучивање о овој конкретној жалби, расправи питање састава Високог савета судства. Прихвативши предлог који сам учинила, Уставни суд је, након расправе вођене о овом питању као претходном, одлучио „... да се због непотпуног састава Савета не доводи у питање законитост његовог рада и одлучивања“, што је и садржано у делу одлуке Уставног суда донете по жалби Зорана Савелића. Као судија Уставног суда и професор Уставног права на Правном факултету Универзитета у Београду, са оваквом одлуком Суда никако не могу да се сложим, те сам слободна да у оквиру свог издвојеног мишљења (сагласно члану 61. Пословника о раду Уставног суда), изложим аргументе које налазим ваљаним за доношење одлуке супротне оној за коју се Уставни суд определио.

Најјире о нормативном оквиру састава Високог судства. Чланом 153. Устава РС од 2006. године, који се односи на положај, састав и избор Високог савета судства утврђено је да је Високи савет судства независан и самосталан орган који обезбеђује и гарантује независност и самосталност судова и судија. Састав Високог савета судства чини 11 чланова, од којих су троје чланови по положају – председник Врховног касационог суда,

министар надлежан за правосуђе и председник надлежног одбора Народне скупштине, као и изборни чланови – шест судија са сталном судијском функцијом, од којих је један са територије аутономних покрајина, и два угледна и истакнута правника са најмање 15 година искуства у струци, од којих је један адвокат, а други професор правног факултета. Уставним законом за спровођење Устава Републике Србије утврђено је да ће Народна скупштина, у року од 90 дана од дана ступања на снагу закона из члана 5. став 2 овог закона, изабрати изборне чланове Високог савета судства (члан 6. став 3), као и да ће се конститутивна седница Високог савета судства одржати у року од седам дана од дана избора изборних чланова (члан 6. став 5 Уставног закона). Законом о Високом савету судства утврђено је да се одлуке Савета доносе већином гласова свих чланова (члан 17. став 1), да ће Народна скупштина најкасније у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона изабрати изборне чланове првог састава Савета (члан 50. став 1), као и да ће се конститутивна седница Савета одржати у року од седам дана од дана избора изборних чланова.

Затим, о природи Високог савета судства и саставу који му је Уставом прописан. Високи савет судства, установљен важећим Митровданским уставом донетим 2006. године, било да се разуме као „тело судске власти“, или „орган правосудне управе“, у сваком случају је самосталан и, требало би, од других двеју власти независан орган, коме је уставом намењена надлежност да, у складу са законом, бира судије за трајно обављање судијске функције. Како је намењена му надлежност сложен и одговоран уставни задатак, Високом савету судства је вољом уставотворца одређен прецизно утврђен сложен састав, који чине наведени представници по положају, и то сви, без обзира на то да ли потичу из судске, извршне или законодавне сфере власти, поједностављено речено, „везани“ и „надлежни“ за правосуђе, и изборни чланови – судије, и по један представник адвокатури и професора правних факултета. Својим саставом овај орган треба да одговори својој уставној надлежности, и да профилом својих чланова, прецизније, компетенцијама којима они располажу, успешно изврши послове у вези са избором судија. Будући да је избор судија везан за брижљиву и доследну примену унапред утврђених критеријума, која (примена), нужно подразумева врхунску оспособљеност чланова Високог савета судства да, приликом предлагања или избора судија које испуњавају постављене услове, те критеријуме спроведу на начин да држава добије компетентно, стручно, оспособљено и достојно правосуђе, то се од чланова Високог савета судства с правом очекује да и сами, својим „стручним и људским профилом и форматом“, одговоре тим критеријумима. Наиме, структура чланова Високог савета судства сачињена је тако да одговара структури критеријума који се приликом избора морају применити, као и структури својстава које предложени кандидати за судије и изабране судије морају поседовати. Тако, примера ради, угледни правник представник професора правних факултета, свој удео у раду Високог савета судства остварује кроз компетентну процену испуњења услова везаних за период стицања правничких знања који се вреднује оствареном просечном

оценом на студијама, дужином студирања, научним и стручним радовима писаним за време студирања и након стицања дипломе, последипломског усавршавања, успеха оствареног приликом полагања правосудног испита, укупном опредељеношћу за научне дисциплине које представљају посебно поље интересовања претендента на судијску функцију, и друго. Дакле, управо је професија универзитетског професора правничке струке требало да омогући да у укупном резултату који се од Високог савета судства очекује, овај орган изврши избор који ће на прави начин сагледати тако важан домен оспособљености за вршење једне од најугледнијих професија у друштву – судијске професије. Заједно са осталим члановима Савета, који ће, сагласно знањима и искуству које поседују у вршењу судијске функције или у адвокатури, професор правног факултета требало је да допринесе избору лица која ће свестрано обучена и оспособљена одговорити захтевима које поставља судијски позив.

У жалби по којој је Уставни суд одлучивао на својој седници од 28. маја 2010. године – VIIIУ-102/2010 подносилац Зоран Савелић је, оспоравајући, између осталог, састав Високог савета судства који је одлучивао у поступку избора, навео да је Високи савет судства конституисан 6. априла 2009. године у непотпуном саставу, без три члана – адвоката, професора правног факултета и једног судије; да се орган чије постојање предвиђа Устав може конституисати у непотпуном саставу само ако је таква могућност предвиђена законом на несумњив и изричит начин; да Уставни закон за спровођење Устава и Закон о високом савету судства не садрже одредбу која би омогућавала конституисање Високог савета судства у непотпуном саставу. На ове наводе подносиоца жалбе Уставни суд је одговорио да одредбама Уставног закона (члан 6. став 5) и Закона о Високом савету судства (члан 54. став 1) „није изричито прописано да ће се Високи савет судства конституисати након избора свих његових изборних чланова“ и „полазећи од тога да је први састав Високог савета судства конституисан након избора пет од осам изборних чланова Савета и три члана по положају, што је омогућило Савету да може да врши све послове из своје надлежности утврђене Уставом и законом, Уставни суд је оценио да се због непотпуног састава Савета не доводи у питање законитост његовог рада и одлучивање“. Такође, како се даље у одлуци Уставног суда по овој жалби истиче, „приликом одлучивања о жалби подносиоца, Суд је имао у виду да је Високи савет судства (накнадном допуном свога састава – избором једног недостајућег судије у мају 2009. године и представника адвокатури крајем октобра исте године, прим. О. В.) у време доношења оспорене одлуке имао десет чланова (седам изборних чланова) од 11 чланова утврђених Уставом“. И, за крај, а с циљем да своју аргументацију у прилог ваљаности мањкавог састава Високог савета судства допуни, заокружи и оснажи, Уставни суд истиче да „сматра да се легитимност рада једног државног органа као што је Високи савет судства, поред осталог, остварује његовим конституисањем у пуном саставу. Међутим, различите околности могу утицати на то да поједини чланови који улазе у састав државног органа не буду изабрани у роковима

предвиђеним Уставним законом и законом, што се догодило и приликом избора изборних чланова првог састава Високог савета судства“.

Из наведеног произлази да се уочавају три упоришне тачке на којима се, по оцени Уставног суда, заснива одлука Уставног суда у овој спорној уставноправној ствари која се односи на непотпун први састав Високог савета судства:

Прва таква упоришна тачка односи се на чињеницу да ни Уставним законом, ни Законом о Високом савету судства није изричито прописано да ће се овај орган конституисати након избора свих његових изборних чланова. Тачно је да таквих одредби нема, али је исто тако тачно да када таквих норми нема, њихов писац подразумева, без потребе да то посебно истиче, да само потпун, неокрњен састав представља услов ваљаног рада таквог колективног органа и основ за ваљаност одлука које он доноси. Уколико уставописац или, пак, законописац налази за потребно, из одређеног разлога, да питање непотпуног састава колективног органа који успоставља уреди и тако учини правно ваљаним његово поступање у непотпуном саставу, он то изричитом нормом мора и да учини. Ствари се друкчије нити могу нити смеју разумети, нити се тако, како у образложењу своје одлуке Уставни суд пише, поступа у пракси. Дobar пример који доказује овакве тврдње јесте одредба Уставног закона која се односи на Уставни суд. Наиме, у члану 9. којим је уређено питање „Примене одредаба Устава на Уставни суд“ утврђено је да ће се избор, односно именовање судија Уставног суда извршити најкасније до краја првог редовног заседања Народне скупштине (став 1), а ако до истека рока за избор, односно именовање судија Уставног суда не буду конституисани Високи савет судства и Државно веће тужилаца, односно не буде извршен први избор судија Врховног касационог суда, извршиће се избор, односно именовање судија Уставног суда са листе кандидата председника Републике и листе кандидата Народне скупштине, а именовање са заједничке листе Високог савета судства и Државног већа тужилаца извршиће се у року од 30 дана од дана првог избора судија Врховног касационог суда (став 2). У ставу 3. овога члана изричито се утврђује да се „избором, односно именовањем две трећине од укупног броја судија Уставног суда сматра (се) да је Уставни суд конституисан, у ком тренутку престаје мандат председнику и судијама Уставног суда изабраним у складу са раније важећим Уставом“. Не осврћући се овом приликом на критике које су се могле чути у научним круговима и на рачун оваквог решења, а из разлога што се његово оспоравање заснивало на неиспуњавању уставног услова у погледу структуре судијског састава Уставног суда који треба да представља заступљеност све три гране власти – законодавне, извршне и судске, сматрамо да се већ простим поређењем ова два различита начина поступања уставотворца намеће закључак јасан и сасвим неупитан. Недостајање изричитог допуштења за одступање у погледу уставом утврђеног састава колективног органа, посебно органа сложеног, сегментираниог састава, значи само једно – да такав састав није правно допуштен, односно да није сагласан праву, или да је неуставан и незаконит. Да поткрепимо

овај свој суд још понеким примером, како би ствари учинили још очигледнијим. Да ли се могла замислити као правно допуштена ситуација у којој би колективни орган сложене, уставом прописане структуре (значи састава који би био прописан уставом не само у смислу броја чланова који тај орган чине, већ и у погледу њихове припадности одређеној локалној средини коју представљају, или одређеног својства којим, заједно са другим члановима, граде интегрисано својство колективног органа који устав успоставља из јасно одређеног разлога и са јасно одређеним циљем), попут некадашњег Председништва СФРЈ, колективног шефа некадашње федерално уређене државе, или једног од два дома федералног парламента, Већа република и покрајина, био непотпуног састава, лишен представника једне од република или аутономних покрајина, и као такав деловао и доносио кључне одлуке из своје уставом утврђене надлежности. Зар не би не само република без чијег је представника, или покрајина без чије је делегације у свом саставу деловао овај орган, већ и читава правничка и општа јавност, такво деловање сматрала недопустивим и правно недозвољеним, а одлуке донете на тај начин, са становишта права, спорним, односно ништавим. С друге стране, и када је у питању колективни орган који нема уставом наложену структуру свога чланства, већ уставописац само утврђује број чланова који га чине, уређује се, из разлога отклањања било каквих недоумица у погледу ваљаности рада оваквог органа и одлука које доноси, доња граница броја чланова испод које се поступање неће сматрати сагласно праву. Тако је Уставом РС од 2006. утврђено да је Народна скупштина конституисана потврђивањем мандата две трећине народних посланика (члан 101. став 4). Овде се ваља осврнути и на покушај Уставног суда да се у образложењу Одлуке коју оспоравамо у делу који се тиче састава Високог савета судства, ослони на правни став који је Уставни суд изразио у Одлуци IУ-61/2001 од 12. фебруара 2004. године у погледу услова за конституисање Народне скупштине као органа власти. По нашем суду, и овај покушај, већ самим избором истоврсног уставног поступка, није имао никаквог изгледа на жељени, намерава и, у образложењу, исказани успех. Поменута Одлука донета је у време важења Устава Републике Србије донетог 1990. године, који није уређивао посебно питање конституисања Народне скупштине, осим што је у члану 75. став 3. било предвиђено да даном верификације мандата нових народних посланика престаје функција народних посланика чији мандат истиче. Стога се могло, не споримо, у образложењу ове одлуке закључивати да је „Народна скупштина конституисана као орган власти потврђивањем оног броја мандата народних посланика који јој омогућава да може да врши све послове утврђене Уставом“. Тадашњи Уставни суд није имао других елемената на основу којих би донео и другачију одлуку, осим оних који су се ослањали на прописане посланичке већине потребне ради доношења ваљаних одлука. Уз све речено треба додати да народни посланици, њих 250, имају своје јединствено „извориште“ које представља изборна основа, односно грађани државе Србије који имају бирачко право. Изабрани, они сви заједно представљају изборну основу, њих међусобно не

деле Уставом прописана препознатљива и с разлогом захтевана својства. Сасвим различито, и у том смислу са горе наведеним примером којим се Уставни суд покушао да послужи, по себи неупоредиво, Високи савет судства, односно чланови који чине састав овог органа, налогом уставотворца, обавезујућим и без изричитом нормом предвиђених изузетака, долазе из различитих професионалних средина и представљају те средине, односно у име њих обављају послове избора судија, омогућавајући тим срединама – судској, адвокатској и научној, професорској, да остваре потребни утицај на сложене послове избора судија. Да ли је потребно овом приликом освртати се и на природу судске власти, која је, за разлику од законодавне и извршне, које се оправдано сматрају у великој мери политичким властима, изразито и нужно правна власт, и да, с тим у вези, одступања у погледу састава и структуре органа којима се њено вршење поверава нити сме нити може бити, или, изразом Лазе Марковића, да састав и структура органа којима је поверено вршење судске власти морају бити апсолутно „предвидиви“ (што значи да „непредвиђена“ одступања нису дозвољена)?

Друга упоришна тачка на којој би требало да се заснива ова Одлука Уставног суда јесте чињеница да је Високи савет судства конституисан након избора пет од осам изборних чланова Савета и три члана по положају, „што је омогућило Савету да може да врши све послове из своје надлежности утврђене Уставом и законом“. Овај се закључак заснива на већини која је потребна за доношење одлука, али се притом чини груби превид и тако занемарује чињеница да иако „Савет може да одржи седницу уколико је присутно најмање шест чланова Савета“ (члан 14. став 3 Закона о ВСС), „одлуке Савета доносе се већином гласова свих чланова“ (члан 17. став 1 Закона о ВСС). Шта се из ових законских одредби може закључити? По нашем суду само и једино да се седнице могу држати уколико је присутна натполовична већина чланова Савета, али да се одлуке не могу доносити ако у њиховом доношењу не учествују сви уставом прописани чланови Високог савета судства. Ако се по слову Закона одлуке не могу доносити у саставу мањем од уставом прописаног, онда одлуке донете у таквом саставу нису донете на законит начин, оне су правно неважеће и не могу произвести никакве последице. Навод садржан у Одлуци Уставног суда донетој по жалби незабраног судије Зорана Савелића, којим се указује да је у време доношења оспорене одлуке Високи савет судства имао десет чланова од којих седам изборних, чиме се вероватно жели истаћи да је у односу на пун састав од 11 чланова недостатак само једног члана могуће сматрати занемарљивим, јер је мањи од изостанка два, три, или пет чланова, нема никаквог правног значаја. Суштина је, поновићемо опет, да није „испоштован“, односно уважен, по нама сасвим беспоговоран, налог уставотворца, а да се са налозима такве врсте не може поступати на начин који личи на обично „ценкање“. Иначе, ако би се прихватило супротно гледиште које, на наше истинско чуђење, у овој ствари прихвата, чак, правдајући га и заговара Уставни суд, отвара се непрегледно поље могућих слободних, сасвим произвољних оцена и процена тзв. доњег прага толеранције мањкавог састава колективних органа установљених важећим уставима.

На крају, трећа упоришна тачка на којој би требало да се заснива Одлука Уставног суда којом се усваја жалба Зорана Савељића, у односу на питање непотпуног састава Високог савета судства и правних последица које из тога произлазе, а којој се овим издвојеним мишљењем противимо, садржана је у наводу да се „легитимност рада једног државног органа као што је Високи савет судства, поред осталог, остварује његовим конституисањем у пуном саставу“, али да „различите околности могу утицати на то да поједини чланови који улазе у састав државног органа не буду изабрани у роковима предвиђеним Уставним законом и законом, што се догодило и приликом избора изборних чланова првог састава Високог савета судства“. О овом делу образложења Одлуке Уставног суда чини се да неко „правничко“ и „правно“ изјашњавање није ни потребно. Ово из разлога што нам се овај и овакав навод Суда чини сасвим изван правног простора, а нашао се у образложењу Одлуке, по нама, услед недостатка правих правних аргумената, да попуни слабашне тачке ослонца и некако покуша да изађе на крај са чврстим, озбиљним и, по нашем суду, за сваког правника очевидним супротним аргументима, те је стога тешко супротставити му се правном аргументацијом. Прво помињање легитимитета. Чини се неоправданим истицати легитимитет као својство које у правно уређеној држави у редовним приликама може бити замена за недостајући легалитет. Високи савет судства је успостављен Уставом, донетим на начин како је у претходном, Уставу Републике Србије од 1990, било утврђено, ближе уређен одговарајућим законом, а норме тих правних аката својом садржином и поштовањем те садржине приликом њихове примене обезбедиће потребни легитимитет органа који је легално успостављен и који на исти такав начин ради и доноси одлуке. Легитимитет може бити довољан у случају недостатка легалитета, али само у ситуацијама када стварно ванредне друштвене прилике то исходују, а са њиховом нормализацијом, односно довођењем ствари у редовне токове, легитимни носиоци власти и њихово легитимно постојање и деловање биће уведени у раван легалног. Затим, помињање различитих околности чијим наступањем може бити узрокована немогућност избора комплетног састава колективних органа. Избор чланова Високог савета судства могао је и морао бити обављен „без остатка“. Одговорни за спровођење те изборне процедуре морали су се руководити својим уставним обавезама у том погледу и морали су својим целокупним ангажовањем у овој ствари испољити потребан степен одговорности да својим поступањем, или, пак, изостанком свог поступања у датој ствари не буду разлог кршењу Устава и закона. Свесни да изречене констатације измичу правном сагледавању спорног уставноправног питања, оправдање за њихово изношење чини се да се ипак може наћи у самој природи овог дела образложења Одлуке Уставног суда.

Уосталом, о питањима која смо отворили у свом издвојеном мишљењу којим оспоравамо ваљаност рада и одлука Високог савета судства у непотпуном, крњем, саставу, расправљао је и сам Високи савет судства. Наиме, на седници првог састава Високог савета судства, одржаној 6. априла 2009.

године у библиотеци Врховног суда Србије (видети записник са ове седнице објављен на сајту недељника *Vreme*, www.vreme.com), управо је питање непотпуног састава овог органа будило пажњу и изазивало садржајну размену мишљења чланова који су се окупили. Прва напомена председавајуће односила се управо на непотпун састав, с обзиром на то да Народна скупштина није изабрала једног члана из реда судија општинских судова, као и изборне чланове из реда адвоката и професора правних факултета, те се, по нама, сасвим оправдано, логично и апсолутно незаобилазно, поставило питање да ли постоје услови да се Високи савет судства конституише, имајући у виду члан 54. и члан 5. Закона о Високом савету судства. При томе председавајућа сматра да члан 54. наведеног закона врло јасно прописује да се конститутивна седница може одржати уколико су изабрани сви изборни чланови, односно свих осам чланова, уз објашњење да то прописује и члан 5. истог Закона, као и да сматра да Закон не прави разлику међу изборним члановима, да ли су из реда судија, адвокатури или професуре. У свом даљем току, расправа се развија на два колосека, један који иде путем законитости, легалности, и други који се одвија путем легитимности, односно сагласности одређеног поступања са неким другим, али у сваком случају ванправним, вредностима (на пример, степеном исказане подршке који је садржан у том моменту окупљеним члановима овог органа, или прихvatљивости поступања Савета у оваквом, крњем саставу, односно процене целисходности опредељивања за такво поступање). И сасвим за очекивати, путем залагања и бриге за легалност крећу се чланови правници по образовању и професији, док се за пут легитимности опредељују чланови по положају, који вероватно јесу и правничке струке, али не и првенственог правничког задатка, односно професије којом се тренутно баве и на основу које су се нашли, као чланови по положају, у саставу Високог савета судства. Те две, условно речено, струје сливају се, након обављене расправе, у скоро једнодушно исказивање залагања, које се претаче и у неку врсту одлуке, или закључка, да Високи савет судства у овом саставу „не треба да доноси битније одлуке“, већ да се може бавити једино „техничким припремама за стварање услова за рад Савета у пуном саставу“. Храбри и у стручном смислу радује оваква расправа, али се не назире одговор шта се у међувремену променило што је засенило снагу правничке аргументације и променило ток исказаних виђења самих чланова Савета, што је све исходovalo различито поступање и доношење не „битних“, него „најбитнијих“, крунских одлука о избору, односно неизбору хиљада пријављених судија. У сваком случају, право и правничка аргументација су даљим током догађања побеђени и надвладани. Легитимитетом?

Не бавећи се овим поводом, овом приликом, и на овом месту, другим спорним уставноправним питањима која је на дневни ред поставио сам остварени начин рада Високог савета судства, изостанак јавности, расправности, изостанак ваљаних образложених одлука неизабраним судијама и свих других крупних и ситнијих (ако је у праву било шта урађено у нескладу с правом „ситно“), питања, којима научна и стручна јавност у земљи,

али, озбиљно и истрајно и у међународним институцијама, већ месецима расправља, намера нам је била да допринесемо правном и правилном, али нужно, у држави која се гради на владавини права, и праведном сагледавању значаја самог непотпуног састава Високог савета судства, јер од тог питања, које се овде поставља, како се то неретко каже, као „питање свих питања“, последично, пут своје судбине кренуће и та друга правна питања везана за рад и одлуке Високог савета судства. Како је Одлуком Уставног суда у овој правној ствари одлучено да Високи савет судства у свом непотпуном саставу јесте законито успостављен орган, чему се ми изричито и свом расположивом аргументацијом противимо, остаје да сва та друга питања буду предмет даљег уставносудског разматрања и одлучивања.

На крају, а да се овог пута не понављамо, јер много је сличног, ако не и истоветног, већ самим тим што се ради о спорним правним питањима изазваним чињењима и нечињењима у интегралном реформском захвату у српском правосуђу, упућујемо читаоце овог текста на раније објављено издвојено мишљење писца овог текста у предмету IV-43/2009. („Службени гласник РСрбије“, број 65, од 14. августа 2009), и на аргументацију изречену том приликом. Па ипак, не можемо да не поновимо питање које смо себи, свим делатницима окупљеним у реформском подухвату, судијама Уставног суда чији сам члан и целој јавности, стручној и оној заинтересованој за ова питања из било ког разлога: Како је могуће, на који начин може да се разуме и чиме се може правдати чињеница да сви правнички ауторитети који се у јавности о овој ствари оглашавају, било уставни правници, било правници других правничких дисциплина, било „наши“, домаћи, било инострани, уз изузетно велики интерес респектабилних међународних институција, мисле и говоре о овој ствари критички изјашњавајући се на начин који не пружа ниједан правни аргумент у прилог познатих чињеница везаних за, у горе датом тексту, отворена питања? Или, друкчијим путем, зашто они који разумеју и знају те аргументе који би помогли отклањању ових бројних навода оспосравања састава, рада и одлука Високог савета судства ћуте и лишвају све нас, лаког и једноставног пута расплета. А расплет мора довести у склад вероватно, јер слутње без јасних доказа не производе судове без призива, постојеће четири категорије судија у Републици Србији које је произвела реформа правосуђа: оправдано и заслужено, на корист и грађанима и држави изабране судије, можда, јер немамо потребних сазнања, неоправдано и незаслужено изабране судије, можда, такође, неоправдано и незаслужено неизабране судије које се својим жалбама у жељи да докажу своју у овим изборима неуважену стручност, оспособљеност и достојност обраћају Уставном суду, и, свакако, али то треба у складу са начелима правне државе и доказати, оправдано и заслужено неизабране судије. У противном, ако до таквог расплета не дође, никада неће доћи ни до успеха предузете реформе.

О вредностима познатим европском конституционализму, о нашој решености да целокупним својим поступањем препоручимо своју земљу Европској унији, о захтевима који стоје на путу европских интеграција којим

покушавамо да идемо како би на жељени циљ и стигли, овом приликом нећу потрошити ниједну реч.

Судија
Проф. др Оливера Вучић

*Издвојено мишљење судије
др Драгише Слијейчевића*

На редовној седници Уставног суда одржаној 28.5.2010. године нисам прихватио већински став о правној утемељености предлога одлуке у предмету VIIIУ-102/2010. Том одлуком је усвојена уставна жалба Зорана Савељића и поништена Одлука Високог савета судства број 06-00-37/2009-01 од 25.12.2009. године у делу става I тачка 662. изреке, те наложено Високом савету судства да у року од 30 дана од дана пријема те одлуке поново одлучи о његовој пријави поднетој на Оглас за избор за судију на сталну судијску функцију у Апелационом суду у Нишу и Вишем суду у Нишу, док је захтев подносиоца жалбе за одлагање извршења Одлуке из тачке 1. изреке и за одлагање избора судија који је у току одбачен. С обзиром на моје неслагање са таквом одлуком, а на темељу одредбе члана 61. став 4. Пословника о раду Уставног суда дајем писмено образложење разлога због којих сам издвојио мишљење у односу на цитирану одлуку и дате разлоге за њено доношење.

Прво, сматрам да је таква одлука правно неутемељена, јер је заснована на одредбама члана 148. став 2. Устава и члана 67. Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 116/08, 58/09, 104/09), које се у конкретном случају не могу применити. Цитирана уставна одредба није применљива јер се сходно њеном трећем ставу прописано право на жалбу конституише само у корист лица која ће се тек изабрати за обављање судијске функције на начин прописан одредбом 147. Устава, односно у складу са новим Законом о судијама. Зоран Савељић није изабран ни на сталну ни на привремену судијску функцију у поступку и на начин прописан Уставом и Законом о судијама. Он је само учествовао у поступку општег избора свих судија у Републици Србији који је спроведен по одредбама новог Закона о судијама, али у том поступку није изабран ни на једну судијску функцију. Зато му је на темељу императивне одредбе члана 101. став 1. Закона о судијама, а сходно одредби члана 6. став 1. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије по сили закона престала судијска дужност коју је до тада вршио као изабрани судија по раније важећем Закону о судијама, односно Уставу од 1990. године.

У Решењу Уставног суда број IУз-43/2009 од 9.7.2009. године заузет је правни став да је доношењем Устава од 2006. године прекинут континуитет сталности судијске функције свим судијама изабраним по раније важећим законима донетим на основу Устава од 1990. године. Из тог разлога, а сходно цитираној одредби члана 101. став 1. Закона о судијама нема места

становишту да је Одлука Високог савета судства о престанку судијске дужности Зорану Савељићу конститутивне природе. Напротив, јасно је да је и Зорану Савељићу, као и свим другим неизабраним бившим судијама у поступку општег избора судија у Републици Србији раније стечена судијска функција престала по сили закона. Због тога је и жалбом побијана одлука Високог савета судства декларативне природе, против које сходно важећем Закону о судијама није допуштена жалба Уставном суду. Из реченог следи да је једини правни лек којим се та одлука може побијати уставна жалба прописана одредбама члана 170. Устава.

Законом о судијама је право на жалбу признато само судијама које су изабране на судијску функцију у поступку општег избора свих судија у Републици Србији који је спроведен по одредбама тог – новог закона. Ово из разлога што се одредбом члана 67. Закона о судијама признато право на жалбу Уставном суду може остварити тек од почетка њене примене, а то је 1. јануар 2010. године. Зорану Савељићу је престала судијска дужност на основу Одлуке Високог савета судства која је донета пре почетка примене цитиране законске одредбе. Из тог разлога правно је искључена свака могућност њеног побијања правним средством које се у време њеног доношења није могло користити ни на темељу одредбе члана 148. Устава, а ни на темељу одредбе члана 67. Закона о судијама, односно одредбе члана 99. Закона о Уставном суду.

Друго, сходно већинском становишту Зорану Савељићу је признато право на жалбу, али донета одлука по том правном средству нема утемељење ни у одредби члана 67. став 2. Закона о судијама ни у одредби члана 101. Закона о Уставном суду. Сагласно тим законским одредбама Уставни суд својом одлуком може само одбити жалбу, или усвојити жалбу и поништити одлуку о престанку судијске функције. Отуда Уставни суд у поступку по жалби изјављеној на Одлуку о престанку судијске функције није имао законског основа да Високом савету судства наложи да у року од 30 дана поново одлучи о пријави подносиоца жалбе поднетој на Оглас за избор за судију на сталној судијској функцији у Апелационом суду у Нишу и Вишем суду у Нишу. И не само то! Такав налог је и правно немогуће спровести. Ово из разлога што би његово извршење било могуће само да је оглас за избор судија на сталну судијску функцију у наведеним судовима стварно био расписан, а неспорно је да није. Осим тога, и да је такав оглас изистински постојао дати налог би се могао извршити само под условом да је у спорној изреци означен и број и датум под којим је такав оглас био расписан. Ни један од тих услова није испуњен. Не постоји оглас за избор на сталну судијску функцију. Постојао је само општи оглас за избор на судијске функције у свим судовима у Републици Србији на коме су равноправно са другим лицима могли учествовати и кандидати који су се у време његовог расписивања налазили на судијској дужности стеченој по раније важећим законима. Тек у случају да су изабрана, та лица би сходно одредби члана 100. став 4. Закона о судијама стекла сталну судијску функцију. У противном, дотадашња судијска функција неизабраним судијама

престаје по сили закона. Из реченог јасно следи да је и Зоран Савељић могао поднети само пријаву на расписани конкурс за општи избор свих судија у Републици Србији.

Предмет побијања жалбе Зорана Савељића је искључиво Одлука Високог савета судства којом му је утврђен престанак судијске дужности са 31. 12.2009. године. Његовом жалбом се не побија и Одлука Високог савета судства донета у поступку општег избора свих судија у Републици Србији. Стога је донетом одлуком Уставног суда у ставу 2. изреке прекорачен жалбени захтев Зорана Савељића. Да је то тако недвосмислено указује први став образложења одлуке из кога се види да је предмет побијања његове жалбе само Одлука Високог савета судства број 06-00-37/2009-01 од 25. децембра 2009. године, а то је Одлука којом је њему, као и свим неизабраним бившим судијама, утврђен престанак судијске дужности са 31.12.2009. године.

Треће, и најважније, већинском ставу се противим зато што је наведена одлука донета супротно одредби члана 100. Закона о судијама. То је императивна одредба којом је изричито прописано да доношењу одлуке по жалби изјављеној на Одлуку Високог савета судства о престанку судијске функције мора претходити одржавање јавне расправе. На тај начин законом је загарантовано спровођење контрадикторног поступка у коме се поуздано морају расправити и доказати све чињенице које су од значаја за оцену законитости сваке појединачне одлуке Високог савета судства о престанку судијске дужности. Законом о Уставном суду није прописан ни један случај због кога би се могло искључити одржавање јавне расправе, односно доношење било какве одлуке о жалби без њеног одржавања. Одредбом члана 100. став 2. цитираног закона допуштено је само евентуално искључење јавности, али се и у том случају мора спровести контрадикторни поступак о разлозима због којих је дошло до престанка судијске дужности.

Законским наређењем о обавезном одржавању јавне расправе гарантује се равноправно и непосредно учешће пред Уставним судом и доносиоцу одлуке о престанку судијске функције и лицу које жалбом побија њену законитост. На тај начин је учесницима у јавној расправи омогућено да Уставном суду непосредно предоче све чињенице и доказе којима се потврђује или оспорава постојање законом прописаних разлога за престанак судијске функције. Спровођење таквог поступка је управо у функцији реализације одредбом члана 32. Устава зајемченог права на правично суђење. Тиме се стварају законске могућности и за евентуално отклањање свих пропуста учињених у поступку доношења одлуке о престанку судијске функције пред Високим саветом судства који би могли довести до њене мањкавости са становишта повреде права на правично суђење. То је правно допуштен пут којим се и са становишта Европског суда за људска права могу отклонити мањкавости поступка због повреде права на правично суђење који је спроведен приликом доношења Одлуке Високог савета судства о престанку судијске функције Зорану Савељићу (види пресуду у случају Даути против Албаније од 3. фебруара 2009. године донетој по представци број 192006/05). Стога нема сумње да се у случају одржавања јавне расправе

пред Уставним судом могла подврћи судској контроли и жалбом Зорана Савељића оспорена Одлука Високог савета судства и у случају када у њеном образложењу нису наведени појединачни разлози и докази због којих му је утврђен престанак судијске дужности.

Нажалост, већинско становиште је игноришући цитиране законске одредбе и ставове судске праксе Европског суда за људска права дало примат форми у односу на стварни циљ нашим Уставом и Европском конвенцијом за заштиту људских права загарантованом праву на правично суђење. Ово из разлога што се донетом одлуком ништа не решава, осим што се констатује њена формалноправна мањкавост због недостатка индивидуализованих разлога због којих је Зорану Савељићу престала судијска дужност. Тако је одлучено упркос чињеници да је дописом Уставног суда упућеном Високом савету судства у складу са ставовима заузетим на седници Уставног суда од 25.3.2010. године изричито остављена могућност да се давањем одговора на жалбу Зорана Савељића отклоне такви пропусти. Поступајући по том допису Високи савет судства је доставио Уставном суду одговор на жалбу у коме су таксативно наведени разлози због којих је у поступку општег избора утврђено да је у односу на Зорана Савељића оборена критеријумима Високог савета судства прописана претпоставка о стручности, оспособљености и достојности свих раније изабраних судија на судијску дужност. Осим тога, у одговору Високог савета судства су означени и докази којима се потврђује постојање разлога због којих Зоран Савељић није изабран за судију. Истина, наведени одговор је достављен Уставном суду по истеку рока означеног у допису за његово достављање. Међутим, и тај пропуст није од таквог значаја да би само због тога Уставни суд могао без упуштања у мериторно одлучивање поништити одлуку побијану жалбом Зорана Савељића. Напротив, остављени рок Високом савету судства за давање одговора на жалбу није преклузивне већ инструктивне природе. Стога се достављени одговор и по протеку рока, све до времена одлучивања по жалби, морао узети у обзир. Тај услов је испуњен, али је већинским ставом и та чињеница испуштена из вида.

Последица свега је донета процесна одлука којом се само временски пролонгира мериторно одлучивање о поднетој жалби Зорана Савељића. То се чини уз неспорно сазнање судија Уставног суда о свим разлозима његовог неизбора за судију. Тиме је и Зорану Савељићу и свим другим неизабраним бившим судијама јасно стављено до знања да се мериторно одлучивање Уставног суда о основаности њихових жалби пролонгира на неодређено време. То се чини и у случају када би се из поднетог одговора и уз њега достављеним доказима у контрадикторном спроведеном поступку несумњиво могло утврдити да не постоје разлози због којих се та лица могу оценити нестручним, неспособљеним или недостојним за обављање судијске функције. Уверен сам да таква одлука није и не може бити у функцији ефикасне и делотворне уставносудске заштите њихових права. Пуко инсистирање на мањкавости форме није ни у функцији остварења Уставом зајемченог права на правично суђење. Напротив, формално правно временско

пролонгирање мериторне одлуке озбиљно угрожава пресуђење по изјављеним жалбама неизабраних судија у разумном року. Временски период, када ће се у складу са донетом одлуком, стећи услови за мериторно одлучивање Уставног суда свакако се мери месецима. Одлука којој се противим донета је на измаку законом загарантованог рока у коме неизабране судије имају право на накнаду плате. Стога изражавам бојазан да накнадно отклањање формалних недостатака жалбом побијане одлуке Високог савета судства, као предуслова за мериторно пресуђење, може довести до повреде права на суђење у разумном року свим подносиоцима жалби којима је одлуком Високог савета судства престала судијска дужност. Бојим се да ће се таквим поступком знатно умањити, а можда и у потпуности обезвредити, иначе оправдано настојање да се и кроз поштовање одређене форме заштити Уставом гарантовано право на правично суђење.

Судија
Др Драгиша Слијепчевић

*Издвојено мишљење судије
др Марије Драшкић*

Након општег избора судија и заменика јавних тужилаца – које су обавили Високи савет судства односно Државно веће тужилаца – а на које су неизабрани кандидати изјавили жалбе Уставном суду, Уставни суд је 25. марта 2010. године усвојио ставове којима је потврдио да неизабране судије и заменици јавних тужилаца имају право на жалбу Уставном суду утврђено одредбама члана 148. (судије) и члана 161. (заменици јавних тужилаца) Устава. Поступак по жалби судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца уређен је одредбама чланова 99-103. Закона о Уставном суду.

У погледу тумачења даљег поступка пред Уставним судом, међу судијама је дошло до поделе.

Један број судија сматрао је да Одлука Високог савета судства о престанку судијске дужности од 25. децембра 2009. године представља један прави управни акт те да за поступање по њему треба применити Закон о управним споровима. Будући да тај акт не садржи индивидуализовано образложење о разлозима због којих није изабран сваки подносилац жалбе понаособ, Одлука Високог савета судства од 25. децембра 2009. године мора бити поништена у односу на сваког жалиоца, а Високом савету судства треба наложити да – без обзира на постојање или непостојање конкретних разлога за избор на судијску функцију – понови поступак одлучивања. Овакво тумачење добило је већинску подршку и на седници одржаној 28. маја 2010. године Уставни суд је усвојио одлуку у предмету VIII У-102/2010.

Ја се не слажем са оваквом одлуком из следећих разлога:

1. Поступак по жалби судија и заменика јавних тужилаца требало је наставити према одредбама Закона о Уставном суду које уређују поступак

по жалби судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Другим речима, у процесном смислу није могућа примена Закона о управним споровима, због тога што је према члану 8. став 1. Закона о Уставном суду могућа примена других процесних закона само у погледу питања поступка која нису уређена овим законом. Како је Законом о Уставном суду уређен посебан поступак по жалби судија и тужилаца, нема основа за примену других процесних закона у овом поступку пред Уставним судом. Ситуација је иста као када би Уставни суд, одлучујући о уставној жалби против једног појединачног акта донетог у парничном или кривичном поступку, одбио да одлучи о томе да ли се тим актом повређује или ускраћује неко људско право, већ би применом Закона о парничном поступку односно Законика о кривичном поступку одлучио да поништи оспорени акт и врати доносиоцу акта на поновно одлучивање, али управо из разлога који су предвиђени овим посебним процесним законима! То Уставни суд поступајући по уставним жалбама до сада никада није урадио!

2. Одлука Високог савета судства није типичан управни акт, већ је акт којим један орган који није обичан орган државне управе, већ независан и самосталан орган коме је, између осталог, стављено у надлежност да врши избор судија и против чије одлуке неизабрани кандидати имају право жалбе директно Уставном суду, без могућности обраћања Управном суду, како је иначе предвиђено када је реч о неким другим одлукама Високог савета судства када он поступа као типичан управни орган (као што је, на пример, случај са одлукама о привременом распоређивању судијских помоћника или именовану судија поротника). Да је уставотворац хтео да уведе управни спор у одлучивање поводом жалби на ове одлуке Високог савета судства, он би то свакако изричито урадио и не би предвидео посебну жалбу против одлуке Високог савета судства, већ уставну жалбу против одлуке Управног суда. Како таквих одредби нема, поступак је, по мом мишљењу, требало наставити пред Уставним судом достављањем жалбе на одговор Високом савету судства и потом заказивањем расправе, како и предвиђају одредбе члана 100. Закона о Уставном суду.

3. У једном тренутку изгледало је да се то и догодило. Наиме, писмом које је упућено Високом савету судства и Државном већу тужилаца у сваком поједином случају, уз достављање жалбе сваког од жалилаца, Уставни суд је од ових независних државних тела затражио „да у року од 15 дана од дана пријема овог дописа поступите сагласно наведеним ставовима Уставног суда, односно дате одговор на наводе из жалбе“ (подвукла М. Д.). Када су одговори почели да стижу – а стигао је и одговор поводом жалбе Зорана Савељића у предмету VIII У-102/2010 – Уставни суд је усвојио његову жалбу са образложењем у коме, између осталог, стоји: „С обзиром на то да у остављеном року доносилац оспореног акта није поступио по налогу Уставног суда да подносиоцу жалбе достави појединачну одлуку о престанку судијске дужности са индивидуализованим разлозима због којих није изабран на сталну судијску функцију, нити је Уставном суду доставио одговор на конкретне наводе жалбе, Суд је наставио поступак по жалби,

сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду“ (подвукла М. Д.). Дакле, након што је Уставни суд алтернативно затражио или измену оспореног акта (тј. поступање по наведеним ставовима Уставног суда из којих је произилазило да сваком учеснику на конкурс који није изабран мора бити достављено појединачно образложење) или достављање одговора Уставном суду у року од 15 дана, како то предвиђа члан 99. став 2. Закона о Уставном суду, Уставни суд је напрасно променио став и констатовао да Високи савет судства „Уставном суду није доставио одговор на конкретне наводе жалбе“! Ја мислим да је Високи савет судства поступио веома неодговорно што је толико дуго истрајавао на погрешном становишту да неизабрани кандидати за судије немају право на жалбу Уставном суду, лишавајући тако учеснике конкурса могућности да добију појединачне разлоге због којих Високи савет судства сматра да је у њиховом случају оборена претпоставка о стручности, оспособљености или достојности, али је у овој фази поступка свакако био потпуно недужан. Штавише, мислим да је Уставни суд оваквим поступком довео у заблуду Високи савет судства, најпре позивајући га да достави одговор на наводе из жалбе, да би потом игноришући те одговоре одбио да се упусти у њихову мериторну оцену! Уставни суд је овом одлуком наставио неки неидентификовани поступак, позивајући се на одредбе члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, које су део општих одредби о поступку пред Уставним судом и које се односе на обавезу доносиоца оспореног општег акта, односно државних и других органа, организација које врше јавна овлашћења, правних и физичких лица, да у року који одреди Уставни суд, а који не може бити краћи од 15 дана, доставе податке и обавештења од значаја за поступак и одлучивање Уставног суда (члан 34. ставови 1. и 2), па уколико у одређеном року Уставни суд не добије одговор, мишљење, тражене податке и обавештења, поступак се може наставити (члан 34. став 3). Дакле, Уставни суд је од Високог савета судства затражио одговор на жалбу неизабраног судије, а када је одговор стигао, закључио да одговора нема и заменио правила о поступку одлучивања по жалби судије општим правилима поступка пред Уставним судом!

4. У образложењу одлуке Уставног суда VIII У-102/2010 којом је усвојена жалба Зорана Савељића, поништена Одлука Високог савета судства у делу који се односи на овог кандидата и наложено Високом савету судства да у року од 30 дана поново одлучи о пријави подносиоца жалбе, стоји и следеће: „С обзиром на изложено, Уставни суд је оценио да оспорене одлука која се односи на престанак судијске дужности свих неизабраних судија, са сумарним и уопштеним образложењем, има такве процесне недостатке који онемогућавају Уставном суду да оцени њихову законитост у односу на подносиоца жалбе у материјалноправном смислу, а подносиоцу жалбе да ефикасно користи право на жалбу. Стога је Уставни суд могао да приступи само такозваном мериторном решавању поднете жалбе, али не и мериторној оцени законитости оспорене одлуке“ (подвукла М. Д.). На овај начин Уставни суд је, по мом мишљењу, беспотребно одложио своју „мериторну оцену законитости оспорене одлуке“. Тачно је да поступак по жалби

судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца на одлуку о престанку функције, који уређују одредбе чланова 99. до 103. Закона о Уставном суду, јесте поступак инстанционе контроле оспорене одлуке који са првостепеним поступком чини јединствену целину. Међутим, то је такође и поступак који у себи конзумира поступак по уставној жалби (која је у овом случају искључена на основу члана 148. став 2. Устава), што значи да има и карактер поступка против појединачног акта којим је повређено или ускраћено неко људско право, захваљујући томе што је у овом случају исцрпљено једино, а није предвиђено неко друго правно средство за заштиту. Чињеница да је овај подносилац жалбе, исто као и сви остали жалиоци, оспоравао Одлуку у поступку пред Уставним судом, наводећи околности које указују на његову стручност, оспособљеност и достојност (тачке 28 и 32 жалбе), била је сасвим довољна да Уставни суд, након што је Високи савет судства доставио одговор на његову жалбу, закаже расправу и у јавном и контрадикторном поступку утврди све релевантне околности његовог неизбора на сталну судијску функцију те у „мериторној оцени законитости оспорене одлуке“ заузме став о томе да ли је Високи савет судства законито оборио претпоставку о стручности, оспособљености и достојности овог, као и свих осталих кандидата. Није, наравно, задатак Уставног суда да бира судије, али свакако јесте да мериторно одлучи о томе јесу ли околности које су наведене као разлог за неизбор задовољавајуће протумачене као законити основ за престанак судијске функције на основу критеријума који су прописани Одлуком о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова. Стога, задатак који је стајао пред Уставним судом није био нарочито тежак, а могућност да су током поступка избора на сталну судијску функцију повређена права учесника на конкурс свакако је обавезивала на нарочито хитно поступање и мериторно одлучивање. Најзад, ако је тачно да Високи савет судства подносиоцу жалбе Зорану Савељићу, са судијском каријером која је трајала 25 година, претпоставку о стручности, оспособљености и достојности обара само тврдњом да „поступање подносиоца жалбе као истражног судије у четири предмета Окружног суда у Приштини, и то у два предмета у току 2002. године и два у току 2007. године, указује на разлоге за сумњу у стручност и обученост кандидата“, онда би, по мом мишљењу, било релативно лако да Уставни суд донесе праву мериторну одлуку и понуди правну аргументацију о томе због чега сматра да Високи савет судства мора поново одлучити о пријави овог кандидата. Озбиљност, темељитост и потпуност такве аргументације обавезивала би Високи савет судства да у поступку поновног одлучивања донесе другачију, а не исту одлуку какву је већ донео! На овај начин, тај поступак правог мериторног одлучивања одлаже се за неки непознати тренутак у будућности, а подносилац жалбе Зоран Савељић доводи се у ситуацију да, најпре, добије исту одлуку – овога пута образложену индивидуализованим разлозима за сопствени престанак судијске функције – да би тек потом, поново улажући жалбу Уставном суду (?), сачекао да се о његовој жалби коначно и стварно мериторно одлучи. Смисао поступка

по жалби судије, по мом дубоком уверењу, није у томе да се Високи савет судства наведе да промени свој став и учини оно што је морао да учини још пре пет месеци, већ да се што брже правично одлучи о томе да ли је Зорану Савељићу – односно сваком другом подносиоцу жалбе – повређено право приликом општег избора на сталну судијску функцију.

5. У образложењу Одлуке VIII У-102/2010 стоји, између осталог, и следеће: „С обзиром на разлоге усвајања жалбе, Уставни суд се није упуштао у оцену основаности других навода изнетих у жалби, које ће Високи савет судства имати у виду приликом спровођења поновног поступка, како би се отклониле евентуалне повреде поступка који је претходио доношењу оспореног акта. Високи савет судства дужан је да поновни поступак спроведе сагласно Уставу и закону, на којима се темеље и правни ставови Уставног суда од 25. марта 2010. године“ (подвукла М. Д.). Уставни суд се усвајањем овакве одлуке несумњиво изборио за то да поступа као инстанциони суд, али он нажалост органу који је донео оспорену одлуку није дао јасан налог шта треба да ради! Наиме, у жалби Зорана Савељића наводе се и многи други разлози због којих он сматра да је одлука у његовом случају била донета незаконито (на пример, да Високи савет судства није био конституисан на начин предвиђен Уставом и Уставним законом, да је повређено начело јавности приликом одлучивања, да је изостао контрадикторни поступак, да нема доказа о изузећу чланова Високог савета судства приликом одлучивања о појединим кандидатима итд.). На све те наводе Уставни суд је одговорио само у погледу приговора који се тиче састава Високог савета судства. Стога налог Високом савету судства да „има у виду и остале наводе у жалби“ приликом спровођења поновног поступка те да поступак спроведе „сагласно Уставу и закону“ оставља потпуно отвореним питање како тај поновни поступак треба да изгледа. Да ли уз отварање јавне и контрадикторне расправе пред Високим саветом судства? Или ће поступак бити поновљен на исти начин као и приликом доношења оспорене одлуке, са том разликом што ће сада бити донета појединачна одлука и у њој наведени конкретни разлози и докази који их поткрепљују? Додуше, Високи савет судства је овом одлуком Уставног суда по жалби Зорана Савељића овлашћен и да у поступку поновног одлучивања промени одлуку, односно да евентуално „одлучи о његовом избору“, али плашим се да је мало вероватно да ће се то догодити без праве мериторне одлуке Уставног суда која би Високом савету судства показала у чему је и колико је погрешно када је процењивао да је код овог кандидата оборена претпоставка о стручности и обучености. Штавише, мислим да би позиција Високог савета судства била још више компромитована ако би, након што је доставио одговор Уставном суду у коме образлаже зашто кандидат Зоран Савељић није изабран на сталну судијску функцију, у поновљеном поступку променио мишљење и донео одлуку о избору, односно евентуално навео неке нове разлоге због којих сматра да је претпоставка о стручности, оспособљености или достојности кандидата оборена.

6. Најзад, Уставни суд је пропустио да, усвајајући жалбу Зорана Савељића, донесе тзв. пилот одлуку (по угледу на оно што повремено ради

и Европски суд за људска права када утврди повреде које имају системски карактер) и на идентичан начин привремено реши све остале жалбе неизабраних судија. Карактер пилот одлуке значио би да Уставни суд застаје са поступком у свим осталим случајевима за време које је оставио Високом савету судства да исправи уочени недостатак. На тај начин, Уставни суд би био у прилици да себе растерети поступка у тзв. репетитивним случајевима, што треба да омогући ефикаснију заштиту свима онима који су се нашли у истој чињеничној и правној ситуацији. Овако, остало је отворено питање како ће поступити Високи савет судства у погледу свих осталих подносилаца жалби Уставном суду. Да ли ће поновити поступак одлучивања само за Зорана Савељића или ће Високи савет судства поступити на исти начин (како год да је тај начин поновног одлучивања разумео) и у погледу свих осталих жалби неизабраних судија?

Судија
Проф. др Марија Драшкић

**ПОСТУПАК ПО ЖАЛБИ ОРГАНА
ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

Формално позивање на поједине одредбе Устава, без навођења стварних разлога и аргумената који би указивали на повреду права, не чини само по себи жалбу правно ваљаном.

Уставни суд је донео

З А К Љ У Ч А К

Одбацује се „уставна жалба“ против пресуда Окружног суда у Ужицу: УИ број 10/08, УИ број 11/08, УИ број 13/08, УИ број 14/08 и УИ број 15/08.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднет је 29. октобра 2008. године поднесак насловљен као „уставна жалба“ против пресуда Окружног суда у Ужицу: УИ број 10/08, УИ број 11/08, УИ број 13/08, УИ број 14/08 и УИ број 15/08, позивом на одредбе члана 170. и 193. Устава, члана 82. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) и члана 126. Статута општине Прибој („Службени лист општине Прибој“, број 12/08). Као подносилац уставне жалбе означен је Лазар Рвовић, председник општине Прибој који је наведену жалбу својеручно потписао. У жалби се наводи да је оспореним пресудама Окружног суда у Ужицу уважена жалба Српске радикалне странке и утврђен престанак мандата одборницима Мирољубу Јаворцу, Срету Стакићу, Осифору Кубуровићу, Светозару Шалипуру, Свету Вилотићу у Скупштини општине Прибој, пре истека времена на које су изабрани, а због поднетих оставки. Наводи се да су поменуте пресуде правноснажне и да против њих нису предвиђена друга правна средства. Као разлози оспоравања истиче се да су означеним пресудама грубо повређена и ускраћена права и слободе зајемчене Уставом и да се њима онемогућава вршење надлежности општине Прибој. У жалби се наводи да је Окружни суд у Ужицу утврдио да је подносилац изборне листе закључио са одборницима уговор којим је регулисао међусобне односе и предвидео право подносиоца изборне листе да може у име одборника поднети оставку на функцију одборника у Скупштини општине Прибој, као и да је дана 15. септембра 2008. године подносилац изборне листе са поменутим одборницима закључио споразум о раскиду уговора о регулисању међусобних односа који су и оверени код Општинског суда у Прибоју. Подносилац ове жалбе предлаже да Уставни суд одложи извршење пресуда Окружног суда до доношења коначне одлуке, јер би њихово извршење проузроковало ненадокнадиву штету Скупштини општине Прибој у обављању њених послова и надлежности. Уставном суду предлаже да усвоји уставну жалбу, утврди да су оспореним пресудама повређена права и слободе зајемчене Уставом и донесе одлуку којом ће поништити означене пресуде.

У поступку пред Уставним судом утврђено је следеће:

Према члану 170. Устава и члану 82. став 1. Закона о Уставном суду уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних

органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Одредбом члана 83. став 1. наведеног закона прописано је да уставну жалбу може изјавити свако лице које сматра да му је појединачним актом или радњом државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом. Из наведених одредаба Устава и закона произлази да је једна од претпоставки за допуштеност уставне жалбе да је оспореним актом одлучивано о подносиочевом праву зајемченом Уставом.

Полазећи од наведеног, у поступку претходног испитивања поднеска утврђено је да председник општине Прибој (овде подносилац уставне жалбе) није овлашћен за подношење уставне жалбе јер му ниједним оспореним појединачним актом (тј. означеним пресудама) није непосредно повређено или ускраћено право или слобода зајемчено Уставом.

У поступку пред Уставним судом утврђено је да су сви поменути одборници Уставном суду поднели уставне жалбе против одговарајућих пресуда Окружног суда у Ужицу којима је одлучивано о њиховим правима и да су оне заведене у појединачним предметима уставних жалби, и то: Уж-1241/08 – Светозар Шалипур (пресуда: УИ број 14/08); Уж-1242/08 – Свето Вилотић (пресуда: УИ број 15/08); Уж-1243/08 – Срето Стакић (пресуда: УИ број 11/08); Уж-1244/08 – Осифор Кубуровић (пресуда: УИ број 13/08) и Уж-1245/08 – Мирољуб Јаворац (пресуда: УИ број 10/08).

Иако се подносилац жалбе позвао и на одредбу члана 193. став 1. Устава којом је прописано да орган одређен статутом општине има право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности општине, Уставни суд оцењује да формално позивање на поједине одредбе Устава, без навођења стварних разлога и аргумената који би указивали на повреду права, не чини само по себи ову жалбу правно валидном.

Имајући у виду чињеницу да су одборници Скупштине општине Прибој о чијим је правима одлучивано оспореним пресудама поднели Уставном суду појединачне уставне жалбе против сваке оспорене пресуде, те да ће овај Суд о њима одлучивати у сваком појединачном случају, Суд је одбацио поднети поднесак насловљен као „уставну жалбу“ против свих означених пресуда Окружног суда у Ужицу, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, због непостојања процесних претпоставки за вођење поступка и одлучивање Суда.

На основу изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) и члана 82. став 2. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), донео Закључак као у изреци.

Закључак Уставног суда

**ПОСТУПАК ОДЛУЧИВАЊА
О УСТАВНИМ ЖАЛБАМА**

ОДЛУКЕ

Уставне жалбе из области кривичног права

**Повреда права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава
(у преосталом делу одбијање – није повређено посебно право
окривљеног из члана 33. став 5. Устава)**

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба М. Т. и утврђује да је пресудама Општинског суда у Пријепољу К. 177/06 од 6. марта 2007. године и Окружног суда у Ужицу Кж. 348/07 од 5. октобра 2007. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбија као неоснована.

2. Поништава се пресуда Окружног суда у Ужицу Кж. 348/07 од 5. октобра 2007. године и налаже Апелационом суду у Крагујевцу да донесе нову одлуку по жалбама М. Т. и осталих окривљених изјављеним против пресуде Општинског суда у Пријепољу К. 177/06 од 6. марта 2007. године.

3. Поништава се пресуда Окружног суда у Ужицу Гж. 450/09 од 15. маја 2009. године и налаже Апелационом суду у Крагујевцу да донесе нову одлуку по жалбама М. Т. и осталих тужених изјављеним против пресуде Општинског суда у Пријепољу П. 452/07 од 29. децембра 2008. године.

4. Ова одлука има правно дејство и према лицима која нису поднела уставну жалбу а налазе се у истој правној ситуацији, сагласно одредби члана 87. Закона о Уставном суду.

О б р а з л о ж е њ е

1. М. Т. из Пријепоља изјавио је Уставном суду 24. децембра 2007. године уставну жалбу против пресуде Општинског суда у Пријепољу К. 177/06 од 6. марта 2007. године и пресуде Окружног суда у Ужицу Кж. 348/07 од 5. октобра 2007. године, због повреде права на „обраћање државним органима“ и „на правичну одбрану“.

У уставној жалби се наводи да је подносиочево право на обраћање надлежним државним органима повређено, јер није имао намеру да поднетом притужбом клевета било кога, већ је притужбу поднео с циљем заштите своје имовине, што судови нису прихватили, већ су га осудили за кривично дело клевете. Сматра да му је право на правичну одбрану повређено, јер

у поступцима у којима су донете оспорене пресуде нису прихваћени његови предлози за извођење доказа прибављањем службених списа Општине Пријепоље, Општинског органа за прекршаје у Пријепољу, Јавног предузећа „Србијашуме“ – Шумског газдинства Пријепоље и Министарства унутрашњих послова Републике Србије – Секретаријат унутрашњих послова Пријепоље. Сматра да би на основу наведених списа поступци били решени у његову корист. Предлаже да се оспорене пресуде пониште и да Уставни суд одложи њихово извршење, јер подносилац нема средстава да плати новчану казну која му је изречена.

Подносилац је 23. јануара и 22. децембра 2008. године, као и 17. фебруара и 20. јуна 2009. године доставио Уставном суду поднеске у којима понавља наводе из уставне жалбе и ургира поступање Суда.

2. У поступку претходног испитивања поднеска утврђено је да уставна жалба не садржи све податке неопходне за поступање по уставној жалби, прописане одредбом члана 85. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), и то: назнаку људског или мањинског права или слободе зајемчене Уставом за које се тврди да је повређено, са ознаком одредбе Устава којом се то право, односно слобода јемчи; разлоге жалбе и наводе у чему се састоји повреда или ускраћивање; захтев о коме Уставни суд треба да одлучи.

Уставни суд је, на основу одредбе члана 44. став 1. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), дописима од 19. маја 2008. године и 13. априла 2009. године обавестио подносиоца уставне жалбе о недостацима који спречавају поступање Суда по поднетој жалби и затражио да, у року од 15 дана од дана пријема дописа, достави уређену и допуњену уставну жалбу у којој ће навести све податке који недостају. Подносилац је упозорен да ће његова уставна жалба бити одбачена, уколико у остављеном року не отклони недостатке који онемогућавају поступање Уставног суда.

Поступајући по налогу Уставног суда, подносилац уставне жалбе је 4. маја 2009. године доставио Уставном суду уређену уставну жалбу у којој је навео да му је повређено право на правично суђење, зајемчено чланом 32. Устава, као и право да изнесе доказе у своју корист. Предложио је да Уставни суд оспорене пресуде поништи.

3. Подносилац уставне жалбе изјавио је 20. јуна 2009. године уставну жалбу против пресуде Општинског суда у Пријепољу П. 452/07 од 29. децембра 2008. године и пресуде Округног суда у Ужицу Гж. 450/09 од 15. маја 2009. године, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава. Ова уставна жалба заведена је у Уставном суду под бројем Уж-1148/2009.

У уставној жалби се наводи да су оспорене парничне пресуде донете на основу осуђујуће кривичне пресуде Општинског суда у Пријепољу К. 177/06 од 6. марта 2007. године, којом је подносилац оглашен кривим за кривично дело клевете. С обзиром на то да је кривични суд оспорену пресуду донео повредивши при томе његово право на правично суђење, јер није водио

рачуна о праву подносиоца на обраћање државним органима, подносилац сматра да има основа да Уставни суд утврди повреду наведеног права и поништи и оспорене пресуде донете у овом парничном поступку.

Полазећи од тога да су оспорене парничне пресуде Општинског суда у Пријепољу П. 452/07 од 29. децембра 2008. године и Окружног суда у Ужицу Гж. 450/09 од 15. маја 2009. године донете на основу оспорене правноснажне осуђујуће кривичне пресуде Општинског суда у Пријепољу К. 177/06, као и да подносилац указује да му је и у кривичном и у парничном поступку повређено право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је, на основу одредбе члана 42. став 3. Пословника о раду Уставног суда, закључком усвојио информацију Су. 1/59 од 7. децембра 2009. године и предмет Уж-1148/2009 спојио с предметом Уж-290/2007, ради заједничког решавања, јер се разматрање и одлучивање по обе наведене уставне жалбе заснива на утврђивању повреде права подносиоца у спроведеном кривичном поступку Општинског суда у Пријепољу К. 177/06.

4. Уставна жалба је као правно средство установљена Уставом Републике Србије, који је ступио на снагу 8. новембра 2006. године. Сагласно члану 170. Устава, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

5. Уставни суд је у спроведеном поступку, из навода уставне жалбе и њених допуна, као и увидом у приложену документацију и списе предмета Општинског суда у Пријепољу К. 177/06, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у конкретном предмету:

Подносилац уставне жалбе и још осам лица, мештана села Сопотница код Пријепоља, поднели су 13. јула 2006. године Републичком јавном тужилаштву и Министарству правде поднесак насловљен као „Притужба на рад, понашање и корупцију помоћника Јавног тужиоца Љ. В. из Пријепоља и помоћника Јавног тужиоца М. Ц. из Београда“. У притужби је наведено: да потписници моле за помоћ и предузимање одговарајућих мера; да имају комшију Д. В. у Сопотници који своју стоку не чува, па им ова чини штету; да су покушавали разговорима да убеди Д. В. да то не чини, али да није вредело; да је Д. В., када су му најавили да ће га тужити, изјавио „да он има помоћника Општинског јавног тужиоца Љ. В. из Пријепоља и помоћника Републичког јавног тужиоца М. Ц. из Београда и да ће они то све да среде, како у суду тако и у општини, Србијашумама и СУП-у“; да се више њих обраћало Општинском суду у Пријепољу тужбама против Д. В., али

је он био ослобађан од одговорности, да су се суђења одуговлачила и да су судије прихватале лажна сведочења; да „поменути помоћник Општинског јавног тужиоца Љ. В. узима у заштиту Д. В. јер му је овај орао врт и сече и извлачи дрва из шуме а сада за узврат преко својих колега судија помаже Д. В., што овај признаје“; да траже да се предузму мере да их државни органи заштите, као и да се провере наводи, јер не знају да ли да подносе тужбе и излажу се трошковима; да очекују да институције интервенишу у оквиру својих надлежности.

Подносилац уставне жалбе и остала наведена лица поднели су 21. јуна 2006. године Министарству унутрашњих послова Србије – Полицијској управи Пријеполје притужбу идентичне садржине као што је и претходно наведена.

По притужби на рад Општинског суда у Пријеполу, Министарство правде, Сектор за правосуђе и прекршаје доставило је 24. јула 2006. године одговор подносиоцу и упутило га на Републичко јавно тужилаштво. Републичко јавно тужилаштво је 9. августа 2006. године од подносиоца, под претњом одбачаја, захтевало уређење притужбе, уз навођење доказа, сведока, индиција и др. Подносилац је 24. августа 2006. године обавестио Републичко јавно тужилаштво да није стручан, нити овлашћен да испитује и врши увид у судске и полицијске списе, већ да је дао индиције, а Републичко јавно тужилаштво треба да провери и оцени има ли места притужби. Републичко јавно тужилаштво је 5. септембра 2006. године известило подносиоца да је његова притужба стављена *ad acta* јер није поступио по налогу тужилаштва.

Заменик Јавног тужиоца Општинског јавног тужилаштва у Пријеполу – Љ. В. поднео је 28. јула 2006. године Општинском суду у Пријеполу приватну кривичну тужбу против подносиоца уставне жалбе и још осам лица (Љ. Т., П. Т., Ј. Т., Р. Љ., Д. Љ., Д. Ј., М. В. и Б. С.), мештана села Сопотница код Пријеполја, због кривичног дела клевете извршеног 13. јула 2006. године подношењем притужбе Републичком јавном тужилаштву и Министарству правде на његов рад и понашање, у којој су га оптужили за корупцију. У кривичној тужби је навео да се у притужби истиче: да приватни тужилац, у својству заменика Општинског јавног тужиоца у Пријеполу „сређује све спорове које тужени имају са комшијом Д. В. у суду, општини, Јавном предузећу „Србијашуме“ и то редовно и у низу предмета“; да „приватни тужилац као заменик Општинског јавног тужиоца узима у заштиту Д. В. и помаже му у судским споровима преко својих колега судија, јер му Д. В. оре врт и извлачи дрва“; да у притужби подносиоци питају „шта им ради тужилац и за какве услуге се продаје, а они стално причају о корупцији у правосуђу“. Тиме су окривљени, по наводима из тужбе, извршили кривично дело клевете из члана 171. став 3. у вези са чланом 33. Кривичног законика.

По предметној приватној кривичној тужби, а након спроведеног кривичног поступка, Општински суд у Пријеполу је 6. марта 2007. године донео пресуду К. 177/06, којом је утврдио кривичну одговорност овде подносиоца уставне жалбе и осталих окривљених за два кривична дела клевете (учињених према Љ. В. и Д. В.) из члана 171. став 1. у вези са чланом 33. Кривичног

законика, и осудио је подносиоца на јединствену новчану казну у износу од 130.000 динара, док је остале окривљене осудио на новчане казне од 130.000, односно 80.000 динара. Овом пресудом окривљени су обавезани и да солидарно исплате приватном тужиоцу Љ. В. износ од 43.200 динара, а приватном тужиоцу Д. В. износ од 33.750 динара, на име трошкова кривичног поступка.

Подносилац уставне жалбе је 16. маја 2007. године изјавио жалбу против првостепене пресуде. Жалбе против првостепене кривичне пресуде изјавили су и остали окривљени.

Окружни суд у Ужицу је 5. октобра 2007. године, решавајући по поднетим жалбама, донео пресуду којом је жалбе окривљених делимично уважио и првостепену пресуду преиначио у погледу одлуке о казни, док је у преосталом делу жалбе одбио и потврдио првостепену пресуду. Овом пресудом Окружни суд је подносиоцу уставне жалбе, уместо 130.000 динара изрекао новчану казну у износу од 70.000 динара, док је осталим окривљенима, уместо новчаних казни од 130.000, односно 80.000 динара изрекао новчане казне у распону од 30.000 до 60.000 динара. Другостепена пресуда уручена је подносиоцу 12. новембра 2007. године.

У децембру 2007. године већини осуђених, али не и подносиоцу, новчане казне су замењене затвором, при чему је сваких започетих хиљаду динара замењено са једним даном затвора.

У току првостепеног кривичног поступка, поступајући судија Општинског суда у Пријепољу је усвојио више доказних предлога подносиоца уставне жалбе, док је неке предлоге за извођење доказа одбио. Тако је на предлог подносиоца: саслушао сведоке Д. Т., Д. В. и Ј. П., начелника Полицијске управе Пријепоље; прибавио извештај о прекршајном кажњавању Д. В. у 2004, 2005. и 2006. години; прибавио извештај Полицијске управе Пријепоље о броју поднетих кривичних и прекршајних пријава против Д. В. у 2004, 2005. и 2006. години. Судија је одбио предлог подносиоца ради саслушања сведока В. Ђ., јер В. Ђ. није тужени у предметном поступку. Предлог подносиоца да се од органа за прекршаје и Општинског суда у Пријепољу прибаве извештаји о осудама Д. В. суд је такође одбио, сматрајући их небитним за утврђивање чињеничног стања, с обзиром на прибављене извештаје Полицијске управе Пријепоље и Општинског јавног тужилаштва у Пријепољу.

6. Општински суд у Пријепољу донео је 29. децембра 2008. године пресуду П. 452/07 којом је усвојио тужбени захтев тужиоца Љ.В. и обавезао тужене – овде подносиоца уставне жалбе, Љ. Т., П. Т., Ј. Т., Р. Љ., Д. Љ., Д. Ј., М. В. и Б. С. да тужиоцу солидарно накнаде нематеријалну штету на име повреде части и угледа у износу од 450.000 динара, као и да тужиоцу накнаде трошкове спора у износу од 97.000 динара. Према образложењу, ова парнична пресуда донета је на основу правноснажне кривичне пресуде истог суда К. 177/06 од 6. марта 2007. године, којом су наведена лица оглашена кривим за кривично дело клевете извршено према Љ. В., у својству заменика Општинског јавног тужиоца у Пријепољу, и осуђена на новчане казне у износу од 30.000 до 70.000 динара.

Против првостепене парничне пресуде тужени су изјавили жалбе Округном суду у Ужицу, побијајући је из свих разлога предвиђених чланом 360. став 1. Закона о парничном поступку.

Округни суд у Ужицу је 15. маја 2009. године донео пресуду Гж. 450/09, којом је потврдио првостепену парничну пресуду, а жалбе тужених одбио као неосноване. У образложењу оспорене другостепене парничне пресуде, Округни суд је прихватио став првостепеног парничног суда и констатовао да је тај суд „правилно нашао да су тужени изношењем неистина о тужиоцу у поднеску упућеном Републичком јавном тужилаштву, односно Министарству правде Републике Србије, свакако повредили част и углед тужиоца за шта му у смислу члана 200. Закона о облигационим односима припада новчана накнада“.

7. Устав Републике Србије у члану 56. утврђује: да свако има право да, сам или заједно са другима, упућује петиције и друге предлоге државним органима, организацијама којима су поверена јавна овлашћења, органима аутономне покрајине и органима јединица локалне самоуправе и да од њих добије одговор када га тражи (став 1); да због упућивања петиција и предлога нико не може да трпи штетне последице (став 2); да нико не може да трпи штетне последице за ставове изнете у поднетој петицији или предлогу, осим ако је тиме учинио кривично дело (став 3).

Одредбом члана 32. став 1. Устава утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Сагласно одредби члана 33. став 5. Устава свако коме се суди за кривично дело има право да сам или преко браниоца износи доказе у своју корист, испитује сведоке оптужбе и да захтева да се, под истим условима као сведоци оптужбе и у његовом присуству, испитују и сведоци одбране.

Одредба члана 46. Устава утврђује: да се јемчи слобода мишљења и изражавања, као и слобода да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје (став 1); да се слобода изражавања може законом ограничити, ако је то неопходно ради заштите права и угледа других, чувања ауторитета и непристрасности суда и заштите јавног здравља, морала демократског друштва и националне безбедности Републике Србије (став 2).

Одредбе Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 5/05, 88/05 и 107/05) од значаја за решавање у конкретном случају, прописују: да ће се казнити новчаном казном од педесет до двеста дневних износа или новчаном казном од сто хиљада до четиристо хиљада динара ко за другог износи или проноси штогод неистинито што може шкодити његовој части или угледу (члан 171. став 1); да ако више лица учествовањем у радњи извршења са умишљајем или из нехата заједнички изврше кривично дело, или остварујући заједничку одлуку другом радњом са умишљајем битно допринесу извршењу кривичног дела, свако од њих ће се казнити казном прописаном за то дело (члан 33).

Одредбама члана 296. Законика о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 70/01 и 68/02, и „Службени гласник РС“, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 49/07, 122/08 и 20/09) прописано је: да председник већа руководи главним претресом, саслушава оптуженог, сведоке и вештаке и даје реч члановима већа, странкама, оштећеном, законским заступницима, пуномоћницима, браниоцу и вештацима (став 1); да је дужност председника већа да се стара за свестрано претресање предмета, проналажење истине и отклањање свега што одуговлачи поступак а не служи разјашњењу ствари (став 2); да председник већа одлучује о предлозима странака ако о њима не одлучује веће (став 3).

Члан 13. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04) прописује да је, у парничном поступку, суд у погледу постојања кривичног дела и кривичне одговорности учиниоца везан за правноснажну пресуду кривичног суда којом се оптужени оглашава кривим.

8. Уставни суд је у анализи конкретног случаја пошао од критеријума успостављених судском праксом Европског суда за људска права у Стразбуру. Сагласно томе, Уставни суд је имао у виду следеће ставове Европског суда за људска права изражене у одлукама тог Суда.

– „Као што Суд често примећује, слобода изражавања предвиђена чланом 10. Европске Конвенције за заштиту људских права и основних слобода представља један од суштинских темеља демократског друштва. Према ставу 2. она не важи само за „информације“ или „идеје“, које се прихватају или сматрају увредљивим, већ и за оно што вређа, шиканира или узнемирава“ (Предмет *Castells i Puyol и Шпаније и Vogt иројив Немачке*);

– „Суд је више пута потврдио право да се саопштавају, у доброј намери, информације о питањима од јавног интереса, чак и када то подразумева штетне изјаве о појединцима и нагласио да су границе прихватљиве критике још увек шире када је циљ политичар (јавни функционер)“ (Предмет *Bladet Tromsø i Stensaas иројив Норвешке и Oberschlick иројив Аустрије*);

– „Суд подсећа да се мора узети у обзир да ли се спорни изрази тичу нечијег приватног живота или нечијег понашања у службеном својству“ (Предмет *Dalban иројив Румуније*);

– „Суд примећује да су природа и оштрина одређене казне, као и „важност“ и „ваљаност“ мишљења националних судова, питања од посебне тежине приликом утврђивања пропорционалности мешања према члану 10. став 2. Конвенције“ (Предмет *Ситранђ и Мазаре иројив Румуније и Запа иројив Турске*);

– „Правноснажна кривична и парнична пресуда о којима је реч без сумње су представљале мешање у право подносиоца представке на слободу изражавања. ...Ово мешање је јасно било засновано на тумачењу довољно прецизног и предвидивог домаћег законодавства у смислу члана 10. став 2. Конвенције. Наведене пресуде су усвојене у тежњи ка легитимном циљу, наиме „ради заштите угледа“ другог лица. Оно што према томе остаје да се реши је да ли су оне „неопходне у демократском друштву“, или другим

речима, да ли су кривична осуда и додељена накнада сразмерне легитимном циљу коме се тежи“ (пресуда у предмету *Лейојић Ђрошић Србије*)“.

У сваком случају, иако је притужба подносиоца уставне жалбе садржала критику носиоца јавне функције, то није био произвољни лични напад, јер је објективно био усредсређен на питања од јавног интереса – непристрасно поступање правосудних органа – а не на приватни живот носиоца јавне функције, што произлази из садржаја притужбе, њеног свеопштег тона, као и контекста (парафраза ставова Европског суда за људска права изражених у пресудама донетим у предметима *Лейојић Ђрошић Србије* и *Филиповић Ђрошић Србије*).

9. Уставни суд констатује да Устав јемчи да због упућивања притужбе на рад државних органа и за ставове изнете у њој нико не може трпети штетне последице. Истовремено, како су права и слободе других општа граница свих, па и овог људског права, право на петицију (притужбу) овде налази своје границе. Уставом је та граница прецизирана тако што је заштита подносиоца притужбе искључена, ако је ставовима изнетим у петицији учињено кривично дело. С друге стране, Уставни суд оцењује да ставове који су изнети у петицији треба сматрати саставним делом слободе мисли и изражавања. Ова слобода се, пак, може ограничити законом, ако је то неопходно ради заштите права и угледа других, чувања ауторитета и непристрасности суда и заштите јавног здравља, морала демократског друштва и националне безбедности Републике Србије.

Оцена Уставног суда је да се наведени изузетак који не искључује одговорност подносиоца мора, према општеприхваћеним правилима, тумачити рестриктивно (*exceptiones sunt strictissime interpretationis*). У том смислу се поставља питање када се ставови изнети у притужби могу сматрати увредљивим, клеветничким чињеничним тврдњама. По становишту Уставног суда, то би био случај ако се из садржаја и општег тона притужбе може јасно установити да је њен једини или главни циљ изношење клеветничких тврдњи, а да је тражење заштите својих права од споредног или никаквог значаја за подносиоца.

У конкретном случају поставља се питање да ли је заштита угледа носиоца јавнотужилачке функције легитиман основ за ограничење права на притужбу, односно слободу мишљења и изражавања. Ако су право на углед и част неспорно заштићена правна добра, као саставни део права личности, поставља се и питање како ће се у конкретним случајевима успоставити равнотежа између овог права и права на притужбу у коме је већ садржана и слобода мишљења и изражавања. Другим речима, у случају колизије ових права, питање је ком праву би требало дати предност.

10. По оцени Уставног суда, у конкретном случају, очигледно је да се два Уставом гарантована права, право на притужбу, заједно са слободом изражавања, и право на приватност, односно част и углед, налазе у колизији. У овом случају редовни суд је у деликатној ситуацији да врши одмеравања, како би утврдио коме од ових права би, у датом случају, требало пружити заштиту. Међутим, очигледно је да кривични суд, који је водио поступак

против подносиоца уставне жалбе, то одмеравање не само да није извршио, него је потпуно игнорисао околност да су у конкретном случају окривљени користили своје уставом зајемчено право на притужбу државним органима. Тиме што није водио рачуна о значају, садржају и границама права на притужбу, упустивши се једино у детаљно утврђивање истинитости тврдњи изнетих у притужби, редовни суд је повредио једно Уставом гарантовано право које има далекосежни значај за демократски поредак. Не водећи рачуна о суштинском значењу овог права за начело правне државе, редовни суд је занемарио легитимно право сваког грађанина да путем представки указује на рад и поступке државних органа. У садржајном погледу, притужба је, према становишту Уставног суда, увек легитимна када се у њој, поводом једног конкретног случаја у који је укључено једно или већи број лица, изражава сумња или неповерење у објективно и законито вршење јавне функције, независно од субјективне оцене носиоца функције против кога је усмерена. То значи да и оне изјаве садржане у притужби које су објективно штетне за појединца, не могу бити основ за успостављање правне одговорности, јер су границе прихватљиве критике још увек шире, када се критика односи на рад или понашање носиоца јавне функције. Кривичне пресуде о којима је овде реч, по оцени Уставног суда, представљају неосновано мешање државе у право подносиоца уставне жалбе на притужбу.

Уставни суд налази да чак и када би се прихватило да су наведене пресуде донете у испуњењу легитимног циља, „ради заштите угледа“ другог лица, остало је необразложено и нерешено питање да ли су оне „неопходне у демократском друштву“, или другим речима, да ли су кривична осуда подносиоца уставне жалбе и додељена накнада приватном тужиоцу сразмерне легитимном циљу коме се тежи. И под претпоставком да је мешање о коме је реч у складу са законом и да је предузето ради остварења легитимног циља – „заштите угледа и права других“, Уставни суд налази да оно није било неопходно у демократском друштву, односно да није било сразмерно легитимном циљу коме тежи.

С обзиром на све наведено, Уставни суд је оценио да је поступајући суд приликом вођења кривичног поступка, одлучивања и доношења оспорене кривичне пресуде повредио право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, јер је оцењујући повреду права на достојанство личности и угледа тужиоца занемарио право подносиоца уставне жалбе као грађанина на подношење притужбе државним органима, заснивајући своју одлуку о кривици подносиоца уставне жалбе на садржају поднете притужбе. Поступајући суд је, по оцени Уставног суда, требало да одмери угроженост права тужиоца на достојанство личности и углед у односу на право подносиоца уставне жалбе на подношење притужбе и да, након таквог упоређивања и одмеравања, утврди чије право је било више угрожено наводима у поднетој притужби. При томе, суд је морао узети у обзир и да ли је подносилац притужбу поднео у намери да оклевета носиоца јавне функције (тужиоца) или му је намера била да, превасходно, тражи заштиту свог угроженог права, указујући на конкретне проблеме који оптерећују становнике једне локалне

средине. Како поступајући кривични суд није извршио процену и одмеравање угрожености наведених права, већ је пружио заштиту само праву носиоца јавне функције на достојанство личности и углед, по оцени Уставног суда, наведени суд је повредио право подносиоца на правично суђење. Уставни суд сматра, што је и у низу одлука Европског суда за људска права истакнуто, да се право на правично суђење може повредити или ускратити и погрешним тумачењем, односно погрешном применом материјалног права, као што је случај у овом предмету.

Имајући у виду све напред наведено, Уставни суд је утврдио да је оспореним кривичним пресудама, као резултатом спроведених поступака, повређено Уставом гарантовано право подносиоца уставне жалбе на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, па је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, уставну жалбу у том делу усвојио.

11. Имајући у виду да је утврдио повреду права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд није оцењивао наводе из уставне жалбе у вези с повредом посебних права подносиоца уставне жалбе зајемчених одредбом члана 33. став 5. Устава, јер је то у конкретном случају конзумирано утврђеном повредом права.

12. Разматрајући захтев подносиоца уставне жалбе за отклањање штетних последица проузрокованих повредом његовог уставног права, Уставни суд је оценио да су, у конкретном случају, последице учињене повреде права такве природе да се могу отклонити само поништајем пресуде Окружног суда у Ужицу Кж. 348/07 од 5. октобра 2007. године, како би надлежан суд у поновном поступку донео нову одлуку по жалбама подносиоца уставне жалбе и осталих окривљених, изјављеним против пресуде Општинског суда у Пријеполу К. 177/06 од 6. марта 2007. године, па је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучено као у тачки 2. изреке.

13. Имајући у виду да су оспорене парничне пресуде донете применом одредбе члана 13. Закона о парничном поступку, која прописује да је у парничном поступку суд у погледу постојања кривичног дела и кривичне одговорности учиниоца везан за правноснажну пресуду кривичног суда којом се оптужени оглашава кривим, Уставни суд је, ради отклањања штетних последица проузрокованих утврђеном повредом уставног права подносиоца поништио и пресуду Окружног суда у Ужицу Гж. 450/09 од 15. маја 2009. године, како би надлежан суд у поновном поступку донео нову одлуку по жалбама подносиоца и осталих тужених изјављеним против пресуде Општинског суда у Пријеполу П. 452/07 од 29. децембра 2008. године, па је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучено као у тачки 3. изреке.

Другостепени парнични суд ће, поновно одлучујући о жалбама тужених, проценити разлоге за прекид парничног поступка до окончања поновног кривичног поступка по жалбама подносиоца и осталих окривљених изјављеним против пресуде Општинског суда у Пријеполу К. 177/06 од 6. марта 2007. године.

14. Уставни суд је констатовао да је у оспореном кривичном и парничном поступку утврђена кривична, односно грађанска одговорност подносиоца

уставне жалбе и још осам лица, која нису поднела уставну жалбу. Стога је Суд оценио да има места примени члана 87. Закона о Уставном суду, па је, сагласно одредби члана 89. став 3. Закона о Уставном суду, одлучено као у тачки 4. изреке.

15. Имајући у виду да су уставноправна питања која су разматрана у овој одлуци од ширег значаја за заштиту Уставом гарантованих људских права и грађанских слобода, Уставни суд је, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио да се ова одлука објави у „Службеном гласнику Републике Србије“.

16. На основу изложеног и одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-290/2007 од 21. јануара 2010. године

(„Службени гласник РС“, бр. 15/10)

Повреда права на трајање притвора из члана 31. ст. 1. и 2. Устава

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба М. Ж. и утврђује да је решењем Окружног суда у Београду – Посебног одељења К. П. 35/09 – Кв. П. 387/09 од 30. октобра 2009. године и решењем Врховног суда Србије – Посебног одељења Кж. О.К. 285/09 од 16. новембра 2009. године повређено право подносиоца уставне жалбе зајемчено одредбама члана 31. ст. 1. и 2. Устава Републике Србије.

2. Ова Одлука објавиће се у „Службеном гласнику Републике Србије“.

О б р а з л о ж е њ е

1. М. Ж. из Београда, преко пуномоћника С. М. Ј., адвоката из Београда, поднео је 7. децембра 2009. године благовремену и дозвољену уставну жалбу против решења Окружног суда у Београду – Посебног одељења К. П. 35/09 – Кв. П. 387/09 од 30. октобра 2009. године и решења Врховног суда Србије – Посебног одељења Кж. О.К. 285/09 од 16. новембра 2009. године, због повреде права у погледу трајања притвора зајемченог одредбама члана 31. ст. 1. до 3. Устава Републике Србије.

Подносилац уставне жалбе у уставној жалби наводи:

– да се против њега и још 31 лица пред Окружним судом у Београду – Посебним одељењем води кривични поступак у предмету Кп. 35/09 по оптужници која је подигнута, али још није ступила на правну снагу;

– да се шесторица окривљених и даље налазе у притвору, док се остали окривљени бране са слободе;

– да је решењем истражног судије Окружног суда у Београду – Посебног одељења Ки. П. 4/09 од 12. фебруара 2009. године подносиоцу уставне жалбе одређен притвор на основу члана 142. став. 2. тач. 2), 3) и 5) Законика о кривичном поступку;

– да су након подизања оптужнице, према решењу Посебног одељења Окружног суда у Београду К. П. 35/09 – Кв. П. 387/09 престали разлози за продужење притвора из члана 142. став 2. тач. 2) и 5) Законика о кривичном поступку, па је притвор подносиоцу уставне жалбе продужен само на основу тачке 3) наведеног члана;

– да је оптужница у овом предмету подигнута 6. августа 2009. године, али да још увек није ступила на правну снагу, па је неизвесно када ће главни претрес бити заказан;

– да је подносиоцу притвор продужен последњи пут решењем Посебног одељења Окружног суда у Београду К. П. 35/09 – Кв. П. 387/09 од 30. октобра 2009. године;

– да је бранилац подносиоца уставне жалбе против овог решења о продужењу притвора изјавио жалбу из истих разлога као и против претходно донетих решења о продужењу притвора, јер не стоје разлози за продужење притвора подносиоцу из члана 142. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку, с обзиром на то да је очигледно и извесно да не може наставити с вршењем кривичних дела која му се стављају на терет, имајући у виду да су она извршена коришћењем службеног положаја са кога је подносилац удаљен још 12. марта 2009. године наредбом Министарства одбране, а мера удаљења ће трајати до окончања кривичног поступка;

– да је подносилац уставне жалбе једино професионално војно лице које је и након подизања оптужнице остало у притвору, док су остали саоптужени, који су имали иста службена својства као и подносилац, већ пуштени да се бране са слободе;

– да је суд у образложењу оспореног решења дао разлоге идентичне разлозима наведеним у ранијим решењима о продужавању притвора, не узимајући у обзир посебне околности које указују на физичку немогућност подносиоца да обавља било какву службену дужност, па тиме и немогућност да настави са вршењем кривичних дела која му се стављају на терет;

– да је Врховни суд Србије – Посебно одељење својим решењем Кж. О. К. 285/09 од 16. новембра 2009. године одбио жалбу браниоца против првостепеног решења о продужењу притвора, наводећи за то стереотипне формулације које немају никакве везе ни са подносиоцем уставне жалбе, нити са предметом кривичног поступка који се против њега води, а посебно немају везе са садржином разматране жалбе;

– да су оба поступајућа суда у оспореним решењима пропустила да посебно образложе разлоге за продужење притвора, што су дужни да учине у сваком појединачном случају, наводећи ваљане и индивидуализоване

разлоге који упућују на то да је продужење притвора неопходно ради несметаног вођења кривичног поступка;

– да је оспореним решењима првостепеног и другостепеног суда повређено право подносиоца уставне жалбе зајемчено одредбама члана 31. став 1, 2. и 3. Устава.

Подносилац уставне жалбе је предложио да Уставни суд утврди повреду наведеног права и поништи оспорена решења.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права или слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

Чланом 31. Устава утврђено је: да трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, имајући у виду разлоге притвора, тако да притвор одређен одлуком првостепеног суда траје у истрази најдуже три месеца, а виши суд га може, у складу са законом, продужити на још три месеца, с тим да ако до истека овог времена не буде подигнута оптужница, окривљени се пушта на слободу (став 1); да после подизања оптужнице трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, у складу са законом (став 2); да се притвореник пушта да се брани са слободе чим престану разлози због којих је притвор био одређен (став 3).

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у документацију приложу уз уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Пред Посебним одељењем Окружног суда у Београду против подносиоца уставне жалбе и других лица води се кривични поступак у предмету К. П. 35/09 по оптужници Окружног јавног тужилаштва у Београду – Специјалног тужилаштва, због постојања основане сумње да су као саизвршиоци извршили више кривичних дела злочиначког удруживања из члана 346. ст. 1. и 2. Кривичног законика.

Подносилац уставне жалбе се налази у притвору од 10. фебруара 2009. године, када је лишен слободе по решењу истражног судије Окружног суда у Београду – Посебног одељења Ки. П. 4/09 од 12. фебруара 2009. године, који му је одређен на основу одредаба тадашњег члана 142. став 2. тач. 2), 3) и 5) Законика о кривичном поступку и који му је касније продужен на основу одредбе важећег члана 142. став 1. тачка 3) Законика.

Окружни суд у Београду – Посебно одељење је по службеној дужности, у смислу одредаба члана 146. ст. 1. и 2. Законика о кривичном поступку, пре

ступања оптужнице на правну снагу испитивао да ли и даље стоје разлози за задржавање у притвору подносиоца уставне жалбе и још пет окривљених лица и оспореним решењем К. П. 35/09 – Кв. П. 387/09 од 30. октобра 2009. године им је продужио притвор, који по том решењу може трајати најдуже 30 дана. Свим окривљенима притвор је продужен на основу члана 142. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку, док је окривљенима Г. М. и Н. Т. притвор продужен и из разлога прописаних тачком 5) члана 142. став 1. Законика. По оцени кривичног већа, и даље стоје разлози за задржавање окривљених у притвору у смислу одредбе члана 142. став 1. тачка 3) Законика, с обзиром на то да „према наводима из оптужнице постоји основана сумња да су поменути окривљени припадали добро организованој криминалној групи чија је деланост планирана на дужи временски период а терете се за извршење бројних инкриминисаних радњи у дужем временском периоду, у току 2006. године па до 10. 2. 2009. године“, те „све напред поменуте околности... представљају особите околности које указују на опасност да би сви поменути окривљени уколико би им притвор био укинут и они пуштени на слободу могли наставити са вршењем кривичних дела и тиме ометати ток овог кривичног поступка у таквом интензитету, да им је због тога неопходно продужити притвор по поменутом законском основу“. У оспореном решењу посебно се анализирају само разлози за задржавање у притвору првоокривљеног Г. М. и његови наводи из предлога за укидање притвора.

Бранилац подносиоца уставне жалбе је изјавио жалбу против првостепеног решења, наводећи да не постоје законски основи за продужење притвора према овом окривљеном, па његово продужавање „добија искључиво одмаздни карактер“. Бранилац је у жалби навео да након отпочињања кривичног поступка, хапшења оптуженог, његовог удаљења са дужности и нарочито после подизања оптужнице, не постоје особите околности које указују на опасност да би оптужени М. Ж. наставио са вршењем кривичних дела, те да овакво перманентно продужавање притвора, без прецизираних особитих околности и њихове индивидуализације, доводи до изневеравања законских основа за трајање притвора као изузетне мере која се предузима према осумњиченима. Предложио је да се одлуком Врховног суда Србије „елиминише репресивна димензија притвора“.

Посебно одељење Врховног суда Србије је оспореним решењем Кж. О.К. 285/09 од 16. новембра 2009. године одбило као неосноване жалбе окривљених и бранилаца изјављене против решења Округног суда у Београду – Посебног одељења К. П. 35/09 – Кв. П. 387/09 од 30. октобра 2009. године. У решењу је наведено да је првостепени суд у оспореном првостепеном решењу правилно закључио да стоје разлози за продужење притвора М. Ж. и још двојици саокривљених предвиђени у члану 142. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку, „јер постоје особите околности које указују на опасност да би сви окривљени уколико би им притвор био укинут и они пуштени на слободу, могли наставити са вршењем кривичних дела, и тиме ометати даљи ток предметног кривичног поступка у таквом интензитету, да је због тога неопходно њихово даље задржавање у притвору по означеном

законском основу“.

Након понављања разлога за продужење притвора наведених у оспореном првостепеном решењу, Врховни суд је навео да „правилност напред изнетих закључака првостепеног суда о постојању разлога за продужење притвора окривљенима Г. М., М. Ж. и С. Т., није доведена у питање жалбеним наводима изјављених жалби којима се у суштини оспорава постојање одлучних чињеница од значаја за постојање кривичних дела у питању, или пак степена кривице окривљених, или се износе личне и породичне прилике (посебно у једној од жалби окривљеног Г. М.), што су околности које ће бити предмет оцене даљег тока овог кривичног поступка и у овој његовој фази нису од утицаја на одлуку суда о продужењу притвора окривљенима по наведеним законским основама, с обзиром на то да и даље, према наводима предметне оптужнице, постоји основана сумња да су они извршили кривична дела о којима је реч“.

4. Закоником о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 70/01 и 68/02 и „Службени гласник РС“, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 46/06, 49/07, 122/08, 20/09 и 72/09), (у даљем тексту: Законик), прописано је: да пре доношења правоснажне пресуде или решења о кажњавању, окривљени може бити ограничен у својој слободи и другим правима само под условима које одређује овај законик (члан 1. став 2); да трајање притвора мора бити сведено на најкраће неопходно време (члан 16. став 2); да се притвор може одредити само одлуком суда под условима прописаним у овом закоником, ако је притварање неопходно ради вођења кривичног поступка и ако се иста сврха не може остварити другом мером, да је дужност свих органа који учествују у кривичном поступку и органа који им пружају правну помоћ да трајање притвора сведу на најкраће неопходно време и да поступају са нарочитом хитношћу ако се окривљени налази у притвору, те да ће се у току целог поступка притвор укинути чим престану разлози на основу којих је био одређен (члан 141. ст. 1. до 3).

Одредбом члана 142. став 1. тачка 3) Законика прописано је да се притвор може одредити против лица за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело ако особите околности указују да ће поновити кривично дело, или довршити покушано кривично дело, или да ће учинити кривично дело којим прети.

Одредба члана 146. став 2. Законика прописује да је веће дужно да и без предлога странака испита да ли још постоје разлози за притвор и да донесе решење о продужењу или укидању притвора, по истеку сваких тридесет дана до ступања оптужнице на правну снагу, а по истеку свака два месеца након ступања оптужнице на правну снагу.

5. Уставни суд је приликом доношења одлуке у овом уставносудском предмету, с обзиром на цитиране одредбе Устава и Законика, пошао од чињенице да је право на слободу једно од основних људских права зајемчених Уставом које се, сагласно одредби члана 27. став 1. Устава, може ограничити само из разлога предвиђених законом и у складу са законом прописаним поступком. Основни циљ овакве уставне одредбе јесте да се спречи самовољно и незаконито лишење слободе неког лица. По жалби

лица лишеног слободe о законитости лишења слободe одлучује надлежни суд, који је дужан је да одлуку донесе хитно и да нареди пуштање на слободу ако је лишење слободe било незаконито.

Сагласно одредбама члана 30. став 1. Устава, члана 141. став 2. и члана 142. став 1. Законика, притвор се према неком лицу може одредити само уколико су кумулативно испуњена два услова: да постоји основана сумња да је лице учинило кривично дело и да је притварање неопходно ради вођења кривичног поступка.

Трајање притвора од подизања оптужнице до правноснажног окончања кривичног поступка Уставом и Закоником није временски ограничено, осим дужином затворске казне изречене у првостепеној пресуди, али је надлежни суд, сагласно одредбама члана 31. ст. 1. и 2. Устава, члана 141. ст. 1. до 3. и члана 146. став 2. Законика, дужан да трајање притвора сведе на најкраће неопходно време, имајући у виду разлоге притвора, те да у одређеним временским интервалима по службеној дужности испита да ли још постоје разлози за задржавање лица у притвору или не, па уколико такви разлози и даље постоје, притвор може решењем продужити до наредне одлуке суда.

Према наведеном, притвор представља посебно осетљиву меру одузимања личне слободe човека у периоду пре доношења правноснажне судске одлуке о кривици. Притвор није кривична санкција и за притвореника се не сме претворити у казну. Притвор се, наиме, одређује пре него што је правноснажном судском одлуком утврђена кривица окривљеног, тако да током трајања мере притвора у кривичном поступку који није правноснажно окончан још увек у потпуности важи Уставом и Закоником утврђена претпоставка невиности.

6. У конкретном случају, подносилац уставне жалбе је лишен слободe због постојања основане сумње да је извршио кривично дело и због тога што је притварање било неопходно ради несметаног вођења кривичног поступка. Уставни суд наглашава да је постојање основане сумње да је неко лице извршило кривично дело услов *sine qua non* за постојање законитости притвора, како приликом одређивања, тако и приликом продужавања ове мере. Међутим, надлежни судови су приликом доношења одлуке о продужењу притвора, у случају када утврде да и даље постоје разлози за задржавање на снази ове мере, дужни да посебно образложе разлоге за притвор у сваком појединачном случају.

Према правном ставу Уставног суда, пропустом суда да без ваљаног образложења и индивидуализације разлога, према начелу сразмерности, оцене основаност, нужност и примереност даљег задржавања у притвору, подносиоцу уставне жалбе би било повређено уставно право на ограничено трајање притвора (одлука Уставног суда Уж – 1429/2008 од 16. јула 2009. године).

Како је Уставом утврђено да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18.

став 3. Устава), Уставни суд је приликом оцене навода уставне жалбе и доношења одлуке у овом уставносудском предмету имао у виду и праксу Европског суда за људска права. Према пракси тог суда, арбитраерно лишавање слободе постоји онда када надлежни органи не образложе на задовољавајући начин разлоге због којих је лишавање слободе било неопходно (пресуда *Кау њроџив Велике Бриџаније*, од 1. марта 1994. године, став 31), или ако суд даје стално идентичне и стереотипне разлоге због којих је донето решење о продужењу притвора, а да при томе не елаборира нове разлоге због којих је продужење притвора неопходно (пресуда у предмету *Mansur њроџив Турске*, од 8. јуна 1995. године, став 55). Такође, надлежни суд је у обавези да детаљно образложи разлоге за притвор (пресуде у предметима *Kurt њроџив Турске*, 24276/94 од 25. маја 1998. године и *Bayorkina њроџив Русије*, 69481/01 од 27. јула 2006. године).

У том смислу, Уставни суд оцењује да ни првостепени, нити другостепени суд у оспореним решењима нису дали довољно јасне, убедљиве и индивидуализоване разлоге за даље задржавање подносиоца уставне жалбе у притвору. Испитујући уставноправну заснованост притвора који је према подносиоцу уставне жалбе продужен оспореним решењима, Уставни суд је установио да се надлежни судови у својим образложењима ослањају, пре свега, на тежину кривичних дела која су подносиоцу уставне жалбе и осталим окривљенима стављена на терет, на организованост као битан елемент ових кривичних дела, на дужину временског периода у коме су вршена и њихову бројност, а пропуштају да наведу субјективне разлоге за продужење притвора, који би их индивидуализовали у односу на сваког притвореника појединачно. Првостепени кривични суд је у оспореном решењу углавном навео разлоге за продужење притвора у односу на првоокривљеног Г. М., док у односу на подносиоца уставне жалбе није навео посебне разлоге за продужење притвора. У оспореном првостепеном решењу разлози за продужење притвора разматрани су у односу на групу, а не на односу на сваког од окривљених засебно. Уставни суд нарочито указује на ову чињеницу, јер је свој шесторици окривљених притвор продужен и на основу одредбе члана 142. став 1. тачка 3) Законика, а да при томе, осим у односу на првоокривљеног, није извршена индивидуализација разлога за продужење мере притвора. Другостепени кривични суд је, одлучујући о жалбама окривљених, поновио оцене првостепеног суда наведене у оспореном првостепеном решењу. Као и првостепени, тако је и другостепени суд оцењивао разлоге за продужење притвора разматрајући их у односу на све окривљене скупа, а посебно ценио разлоге за продужење притвора само у односу на окривљеног Г. М.

С обзиром на садржај одредбе члана 142. став 1. тачка 3) Законика, чињеницу да сви окривљени нису у истом правном и фактичком положају у односу на службене дужности које су неки од њих обављали пре одређивања притвора, као и на околност да су неки од њих удаљени са службене дужности коју су раније обављали, међу којима је и подносилац уставне жалбе, судови су морали оценити реалну могућност сваког од окривљених да кривична дела која им се стављају на терет понове, односно да доврше

покушана дела или учине кривична дела којима прете, водећи рачуна и о њиховој евентуалној претходној осуђиваности. У том смислу, неопходно је било да судови наведу особите околности које оправдавају такву бојазан за сваког окривљеног појединачно, па и за подносиоца уставне жалбе. Поред тога, по оцени Уставног суда, другостепени суд је био дужан да посебно размотри разлоге које је бранилац подносиоца уставне жалбе навео у жалби против првостепеног решења о продужењу притвора, што тај суд није учинио. Наиме, интерпретација разлога из поднетих жалби у оспореном другостепеном решењу не одговара разлозима наведеним у жалби браниоца окривљеног – овде подносиоца уставне жалбе, из чега произлази да другостепени суд разлоге његове жалбе није ни оцењивао.

Имајући у виду све претходно наведено, Уставни суд сматра да су надлежни судови били дужни да пажљиво испитају оправданост продужења притвора с обзиром на околности сваког конкретног случаја, односно да за сваког окривљеног појединачно утврде и наведу даље постојање законског основа за притвор, те подробно образложе разлоге због којих сматрају да легални и легитимни циљеви трајања притвора и даље постоје.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да је подносиоцу уставне жалбе оспореним решењима повређено право зајемчено одредбама члана 31. ст. 1. и 2. Устава, па је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, уставну жалбу усвојио.

7. Разматрајући захтев подносиоца уставне жалбе да се штетне последице проузроковане повредом његовог уставног права отклоне поништајем оспорених решења, Уставни суд је имао у виду да је уставна жалба поднета 7. децембра 2009. године, а да је притвор по оспореном решењу Посебног одељења Окружног суда у Београду К. П. 35/09 – Кв. П. 387/09 од 30. октобра 2009. године истекао 30. новембра 2009. године, односно пре подношења уставне жалбе.

Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, оценио да се правично задовољење због утврђене повреде права подносиоца уставне жалбе у овом случају не може остварити поништајем оспорених решења чије правно дејство се због протеча времена исцрпило, већ само објављивањем ове одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“, како је и одлучио у тачки 2. изреке.

8. На основу изложеног, као и одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Нису повређена права из чл. 30. и 31. Устава у вези са одређивањем и трајањем притвора

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба М. Ж. изјављена против решења Другог општинског суда у Београду К. 865/09 од 17. јула 2009. године и решења Округног суда у Београду Кж. 2772/09 од 4. августа 2009. године.

Образложење

1. М. Ж. из Тавника, општина Краљево, је 28. августа 2009. године, преко пуномоћника Н. Ј., адвоката из Београда, поднео Уставном суду уставну жалбу против решења Другог општинског суда у Београду К. 865/09 од 17. јула 2009. године и решења Округног суда у Београду Кж. 2772/09 од 4. августа 2009. године, због повреде права зајемчених одредбама чл. 30. и 31. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је, између осталог, наведено: да је решењем истражног судије Четвртог општинског суда у Београду Кри. 175/09 од 23. маја 2009. године одређен притвор подносиоцу уставне жалбе, који се рачуна од 21. маја 2009. године када је лишен слободе; да је притвор продужен подносиоцу уставне жалбе решењем Другог општинског суда у Београду К. 865/09, Кв. 735/09 од 29. маја 2009. године за још 30 дана, решењем К. 865/09, Кв. 867/09 од 26. јуна 2009. године за још два месеца, а потом и оспореним решењем К. 865/09 од 17. јула 2009. године према коме притвор може трајати до правноснажности пресуде, а најдуже до истека затворске казне изречене пресудом тог суда К. 865/09 од 23. јула 2009. године (21. јула 2009. године) у трајању од једне године; да је против последњег решења о продужењу притвора поднео жалбу, која је решењем Округног суда у Београду Кж. 2772/09 од 4. августа 2009. године одбијена као неоснована; да су у решењу о продужењу притвора дати сувише апстрактни разлози, без оцене да ли је заиста неопходно даље трајање притвора и које су то особите, конкретне околности које би то оправдавале; да се судови ни приликом одређивања притвора, нити приликом његовог продужења нису руководили одредбама Законика о кривичном поступку које се односе на то да се притварање одређује само ако је то неопходно ради несметаног вођења кривичног поступка и да је суд дужан да трајање притвора сведе на најкраће неопходно време. Подносилац уставне жалбе се у прилог својим тврдњама позвао на Одлуку Уставног суда Уж-1429/2008 од 9. октобра 2008. године, којом је усвојена уставна жалба и утврђена повреда права из члана 31. ст. 1. и 2. Устава. У уставној жалби је наведено и да је оспореним решењем Другог општинског суда у Београду

К. 865/09 од 17. јула 2009. године притвор продужен подносиоцу уставне жалбе пре доношења првостепене пресуде К. 865/09 од 21. јула 2009. године, на који начин је прејудицирана будућа одлука суда. На основу наведеног сматра да су му повређена права зајемчена чл. 30. и 31. Устава, те предлаже да Уставни суд усвоји уставну жалбу и поништи оспорена решења, као и да такву одлуку објави у „Службеном гласнику Републике Србије“.

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

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у оспорене појединачне акте и документацију приложу уз уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за доношење одлуке у овом уставносудском предмету:

Подносиоцу уставне жалбе је одређен притвор решењем истражног судије Четвртог општинског суда у Београду Кри. 175/09 од 23. маја 2009. године, на основу одредбе члана 142. став 2. тач. 2) и 3) Законика о кривичном поступку, а који му се рачуна од 21. маја 2009. године, када је лишен слободе.

Оптужницом Другог општинског јавног тужилаштва у Београду Кт. 1148/09 од 29. маја 2009. године окривљеном Милораду Живковићу, овде подносиоцу уставне жалбе, стављено је на терет извршење продуженог кривичног дела тешке крађе из члана 204. став 1. тачка 1. у вези са чланом 61. Кривичног законика.

С обзиром на то да је против подносиоца уставне жалбе подигнута оптужница, кривично веће Другог општинског суда у Београду је, по службеној дужности, преиспитало разлоге за притвор, те је након увида у списе донело решење К. 865/09, Кв. 735/09 од 29. маја 2009. године, којим је подносиоцу уставне жалбе продужен притвор за још 30 дана.

Решењем кривичног већа Другог општинског суда у Београду К. 865/09, Кв. 867/09 од 26. јуна 2009. године подносиоцу уставне жалбе је продужен притвор, који по овом решењу може трајати најдуже два месеца, с обзиром на то да су по оцени већа и даље постојали разлози да се подносилац уставне жалбе задржи у притвору.

Оптужница Другог општинског јавног тужилаштва у Београду Кт. 1148/09 од 29. маја 2009. године је измењена актом Другог општинског јавног тужилаштва у Београду Кт. 1148/09 од 14. јула 2007. године и промењена је правна квалификација, тако што је окривљеном стављено на терет

извршење кривичног дела прикривање из члана 221. став 3. у вези са ставом 1. Кривичног законика, те је предложено да се окривљени за извршено кривично дело огласи кривим и осуди на казну по закону.

Пресудом Другог општинског суда у Београду К. 865/09 од 17. јула 2009. године, која је објављена 21. јула 2009. године, окривљени М. Ж., овде подносилац уставне жалбе, је оглашен кривим за кривично дело прикривања из члана 221. став 3. у вези са ставом 1. Кривичног законика и осуђен на казну затвора у трајању од једне године.

Други општински суд у Београду је оспореним решењем К. 865/09 од 17. јула 2009. године према подносиоцу уставне жалбе продужио притвор, који по овом решењу може трајати до правноснажности пресуде, а најдуже док не истекне затворска казна изречена пресудом овог суда К. 865/09 од 23. јула 2009. године (21. јула 2009. године), у трајању од једне године, уз урачунавање времена које окривљени, овде подносилац уставне жалбе, проводи у притвору од 21. маја 2009. године, па надаље. У образложењу оспореног решења је наведено да и даље стоје разлози за притвор предвиђени одредбама члана 142. став 2. тачка 3) Законика о кривичном поступку, „имајући у виду да је окривљени до сада више пута осуђиван, између осталог и због кривичног дела против имовине, истородног кривичног дела, те имајући у виду чињеницу да је у кратком временском интервалу извршио више радњи извршења, то су наведене чињенице особите околности које указују на постојање оправдане бојазни да би окривљени могао поновити кривично дело уколико би био пуштен на слободу“.

Против наведеног решења жалбу је изјавио бранилац окривљеног, овде подносиоца уставне жалбе, која је оспореним решењем Окружног суда у Београду Кж. 2772/09 од 4. августа 2009. године одбијена као неоснована. У образложењу оспореног решења је наведено да је, по оцени другостепеног суда, Други општински суд у Београду оспореним решењем оправдано продужио притвор подносиоцу уставне жалбе, јер околности да је окривљени, овде подносилац уставне жалбе, до сада више пута осуђиван, имајући у виду његов ранији живот који се огледа у његовој вишеструкој осуђиваности, између осталог и због извршеног истородног кривичног дела, као и начин извршења кривичног дела за које је првостепеном пресудом окривљени оглашен кривим, представљају особите околности које указују да би окривљени, уколико би био пуштен на слободу, могао поновити кривично дело.

4. Одредбама Устава, на чију повреду се подносилац позива у уставној жалби, утврђено је: да лице за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело може бити притворено само на основу одлуке суда, ако је притварање неопходно ради вођења кривичног поступка (члан 30. став 1); да трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, имајући у виду разлоге притвора, да притвор одређен одлуком првостепеног суда траје у истрази најдуже три месеца, а виши суд га може, у складу са законом, продужити на још три месеца, и да ако до истека овог времена не буде подигнута оптужница, окривљени се пушта на слободу, да после подизања оптужнице трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време,

у складу са законом, те да се притвореник пушта да се брани са слободе чим престану разлози због којих је притвор одређен (члан 31).

Одредбама Законика о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 70/01 и 68/02 и „Службени гласник РС“, бр. 58/04, 85/05, 115/05 и 49/07), који је важио у време покретања поступка, било је прописано: да се притвор може одредити само под условима предвиђеним у овом законнику и само ако се иста сврха не може остварити другом мером, да је дужност свих органа који учествују у кривичном поступку и органа који им пружају правну помоћ да поступају са нарочитом хитношћу ако се окривљени налази у притвору и да ће се, у току целог поступка, притвор укинути чим престану разлози на основу којих је био одређен (члан 141).

Одредбама члана 142. став 2. тачка 3) Законика било је прописано да ако постоји основана сумња да је одређено лице учинило кривично дело, а не постоје услови за притвор из става 1. овог члана, с циљем несметаног вођења кривичног поступка, притвор се против тог лица може одредити ако особите околности указују да ће поновити кривично дело, или довршити покушано кривично дело, или да ће учинити кривично дело којим прети.

Осталим релевантним одредбама Законика о кривичном поступку било је прописано: да ако се оптужени већ налази у притвору а веће нађе да још постоје разлози због којих је притвор био одређен или да постоје разлози из члана 142. став 1. тачка 2) и став 1. овог члана, донеће посебно решење о продужењу притвора, да посебно решење веће доноси и кад треба одредити или укинути притвор и да жалба против решења не задржава извршење решења (члан 358. став 5); да притвор који је одређен или продужен по одредбама претходних ставова може трајати до правноснажности пресуде, али најдуже док не истекне време трајања казне изречене у првостепеној пресуди (члан 358. став 6); да о жалби против решења првостепеног суда одлучује другостепени суд у седници већа ако овим законом није другачије одређено, да решавајући о жалби, суд може решењем одбацити жалбу као неблагоприятну или као недозвољену, одбити жалбу као неосновану, или уважити жалбу и решење преиначити или укинути, и по потреби, предмет упутити на поновно одлучивање, као и да ће, испитујући жалбу, суд по службеној дужности пазити да ли је за доношење решења првостепени суд био стварно надлежан, односно да ли је решење донео овлашћени орган (члан 401. ст. 1, 3. и 4).

5. Оцењујући наводе и разлоге изнете у уставној жалби са становишта наведених одредаба Устава и Законика, Уставни суд је утврдио да оспореним решењима судова у кривичном поступку нису повређена Уставом зајемчена права подносиоца уставне жалбе на која се у жалби позива.

Наиме, одредбама члана 30. Устава утврђени су услови под којима неком лицу може бити одређен притвор као кривично – процесна мера лишења слободе, тако да се ове одредбе односе на доношење решења о одређивању притвора од стране истражног судије или надлежног кривичног већа суда, а не на продужење притвора окривљеном лицу након изрицања првостепене осуђујуће пресуде, што је предмет уређивања одредбе члана 31. став 2.

Устава, која гласи: „После подизања оптужнице трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, у складу са законом“. Притвор се, дакле, може одредити искључиво ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка, а продужава се ако су за даље трајање ове процесне мере испуњени законом прописани услови. Следом наведеног, Уставни суд сматра да је за оцену навода уставне жалбе релевантна само одредба члана 31. став 2. Устава.

Оспореним решењем Другог општинског суда у Београду К. 865/09 од 17. јула 2009. године, које је потврђено оспореним решењем Окружног суда у Београду Кж. 2772/09 од 4. августа 2009. године, притвор је према подносиоцу уставне жалбе продужен на основу одредбе члана 142. став 2. тачка 3) Законика о кривичном поступку, која прописује да се притвор може одредити против лица за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело „ако особите околности указују да ће поновити кривично дело, или довршити покушано кривично дело, или да ће учинити кривично дело којим прети“. Постојање оваквих особитих околности судови цене у сваком поједином случају, полазећи од конкретних субјективних околности на страни окривљеног (његове личности, животних прилика, навика, склоности, ранијег понашања), укључујући и евентуалну претходну осуђиваност, што кумулативно треба да доведе до закључка о испуњености наведеног законског разлога за одређивање или продужење притвора.

У конкретном случају, оспорена решења о продужењу притвора су донета у поступку спроведеном у складу са законом, заснована су на законом прописаним разлозима због којих се лицу након доношења првостепене пресуде може продужити притвор до правноснажности пресуде, а најдуже док не истекне затворска казна изречена првостепеном пресудом и дати су ваљани разлози за даље задржавање подносиоца уставне жалбе у притвору. Надлежни судови су у оспореним решењима образложили постојање наведеног разлога за продужење притвора подносиоца уставне жалбе. Постојање особитих околности за продужење притвора по овом основу је, по оцени Уставног суда, јасно и довољно образложено тиме да је подносилац уставне жалбе више пута осуђиван, између осталог и због кривичног дела против имовине, истородног кривичног дела, као и да је у кратком временском интервалу извршио више радњи које чине обележје кривичног дела за које је првостепеном пресудом оглашен кривим и осуђен. Пошто вођење кривичног поступка против подносиоца уставне жалбе није правноснажно окончано доношењем првостепене пресуде, јер следи поступак по жалби, то је и продужење притвора по члану 142. став 2. тачка 3) Законика о кривичном поступку у овој фази поступка могуће и допуштено, сагласно уставним и законским одредбама, ако надлежни суд утврди неопходност даљег трајања ове процесне мере до правноснажног окончања кривичног поступка.

Позивање подносиоца уставне жалбе на Одлуку Уставног суда Уж-1429/2008 од 9. октобра 2008. године којом је усвојена уставна жалба М. Р. и утврђено да је решењима о продужењу притвора повређено право подносиоца из члана 31. ст. 1 и 2. Устава, није од утицаја на другачије одлучивање у овој

правној ствари, из разлога што су се надлежни судови, по оцени Уставног суда, у наведеном предмету, у образложењима решења о продужењу притвора, ослонили на тежину кривичног дела које је подносиоцу стављено на терет и објективне последице које су наступиле, али су пропустили да наведу субјективне разлоге за продужење притвора подносиоцу уставне жалбе, који би их индивидуализовали у односу на сваког притвореника појединачно, с обзиром на то да је било шест притворених лица, а што овде није случај.

Такође, ни наводи подносиоца да је оспорено решење Другог општинског суда у Београду К. 865/09 од 17. јула 2009. године о продужењу притвора подносиоцу уставне жалбе, који по овом решењу може трајати до правноснажности пресуде, а најдуже док не истекне затворска казна у трајању од једне године, изречена пресудом тог суда К. 865/09 од 23. јула 2009. године (односно 21. јула 2009. године како је то наведено у уводу пресуде), донето пре доношења наведене пресуде К. 865/09, на који начин је прејудицирана будућа одлука суда, нису од утицаја на другачију одлуку Суда, из разлога што је увидом у списе предмета утврђено да је наведена пресуда извећана 17. јула 2009. године, након одржаног главног јавног претреса, али је објављена 21. јула 2009. године.

На основу изнетог, Уставни суд је оценио да оспореним решењима Другог општинског суда у Београду К. 865/09 од 17. јула 2009. године и Округног суда у Београду Кж. 2772/09 од 4. августа 2009. године, подносиоцу уставне жалбе нису повређена Уставом зајемчена права на која се у уставној жалби позива.

6. Полазећи од изложеног, Уставни суд је утврдио да је уставна жалба неоснована, те је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), уставну жалбу одбио.

На основу одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-1589/2009 од 17. марта 2010. године

Повреда права на слободу и безбедност из члана 27. став 3. Устава

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Д. Д. и утврђује да је у поступку по жалби на решење Општинског суда у Суботици Кв. 983/09 од 19. октобра 2009. године пред Општинским судом у Суботици повређено Уставом гарантовано право подносиоца уставне жалбе из члана 27. став 3. Устава Републике Србије.

2. Ову Одлуку објавити у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Образложење

1. Д. Д. из Хајдукова, преко пуномоћника В. Ј. Ђ., адвоката из Суботице, поднео је Уставном суду 16. новембра 2009. године уставну жалбу против решења Окружног суда у Суботици Кж. 717/09 од 12. новембра 2009. године, због повреде права зајемченог одредбом члана 27. став 3. Устава Републике Србије. У уставној жалби се наводи да је Општински суд у Суботици решењем Кв. 983/09 од 19. октобра 2009. године према Д. Д. продужио притвор, на основу одредбе члана 142. став 2. тачка 2) Законика о кривичном поступку. Бранилац подносиоца уставне жалбе је 21. октобра 2009. године Општинском суду у Суботици поднео жалбу против наведеног решења, која је одбијена као неоснована решењем Окружног суда у Суботици Кж. 717/09 од 12. новембра 2009. године. Подносилац уставне жалбе сматра да је тиме што је другостепено решење донето 22 дана након што је предата жалба на првостепено решење, дакле тиме што жалба на решење о продужењу притвора према подносиоцу уставне жалбе није хитно размотрена, повређено његово право да суд хитно одлучи о његовој жалби, на начин на који то јемчи одредба члана 27. став 3. Устава Републике Србије. Предложио је да Уставни суд утврди повреду наведеног права.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у документацију приложену уз уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овом уставносудском предмету:

У време подношења уставне жалбе пред Општинским судом у Суботици вођен је истражни поступак у предмету Ки. 899/09 против Д. Д., овде подносиоца уставне жалбе, због постојања основане сумње да је извршио кривично дело разбојништва из члана 206. став 1. у вези са чланом 33. Кривичног законика. Подносилац уставне жалбе се налазио у притвору од 19. августа 2009. године по решењу истражног судије Окружног суда у Суботици Ки. 79/09 од 21. августа 2009. године, који му је одређен на основу одредаба члана 142. став 2. тач. 2) и 5) Законика о кривичном поступку (у даљем тексту Законик) и продужен решењем Општинског суда у Суботици Кв. 213/09 од 18. септембра 2009. године.

Кривично ванпретресно веће Општинског суда у Суботици је 19. октобра 2009. године донело решење Кв. 983/09 којим је притвор подносиоцу уставне жалбе продужен до 19. новембра 2009. године, на основу одредбе

члана 142. став 2. тачка 2) Законика. Истог дана, дакле 19. октобра, наведено решење је експедовано окривљеном, овде подносиоцу уставне жалбе, преко управе Округног затвора у Суботици, његовом браниоцу, управи Округног затвора у Суботици и Општинском јавном тужилаштву и списи предмета Ки. 899/09 су враћени поступајућем истражном судији.

Решење о продужењу притвора Општинског суда у Суботици Кв. 983/09 од 19. октобра 2009. године подносилац уставне жалбе, управа Округног затвора у Суботици и Општинско јавно тужилаштво у Суботици примили су 19. октобра 2009. године, а бранилац 20. октобра 2009. године.

Бранилац окривљеног, овде подносиоца уставне жалбе, је против решења о продужењу притвора изјавио жалбу, која је у Општинском суду у Суботици примљена 21. октобра 2009. године.

Доставница о личном пријему писмена, као доказ да је подносилац уставне жалбе примио решење Општинског суда у Суботици Кв. 983/09 од 19. октобра 2009. године, примљена је у том суду 11. новембра 2009. године и истог дана су списи предмета Општинског суда у Суботици Ки. 899/09 достављени Округном суду у Суботици, ради одлучивања о жалби браниоца подносиоца уставне жалбе.

Округни суд у Суботици је 12. новембра 2009. године, решењем Кж. 717/09, одбио као неосновану жалбу браниоца подносиоца уставне жалбе изјављену против решења Општинског суда у Суботици Кв. 983/09 од 19. октобра 2009. године.

Списи предмета Општинског суда у Суботици Ки. 899/09, заједно са одлуком Округног суда у Суботици о жалби, примљени су у Општинском суду у Суботици 13. новембра 2009. године и истог дана је другостепено решење експедовано странкама.

4. Одредбом члана 27. став 3. Устава зајемчено је да свако ко је лишен слободе има право жалбе суду, који је дужан да хитно одлучи о законитости лишења слободе и да нареди пуштање на слободу, ако је лишење слободе било незаконито.

Закоником о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 70/01 и 68/02 и „Службени гласник РС“, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 49/07, 122/08, 20/09 и 72/09) прописано је: да је дужност свих органа који учествују у кривичном поступку и органа који им пружају правну помоћ да трајање притвора сведу на најкраће неопходно време и да поступају са нарочитом хитношћу ако се окривљени налази у притвору (члан 141. став 2); да се притвор може одредити против лица за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело ако постоје околности које указују да ће уништити, сакрити, изменити или фалсификовати доказе или трагове кривичног дела или ако особите околности указују да ће ометати поступак утицањем на сведоке, вештаке, саучеснике или прикриваче (члан 142. став 1. тачка 2)). Одредбама члана 144. Законика прописано је да се на основу решења истражног судије окривљени може задржати у притвору највише месец дана од дана лишења слободе и да се после тог рока окривљени може задржати у притвору само на основу решења о продужењу притвора (став 1); да се притвор по

одлуци већа из члана 24. став 6. овог законика може продужити највише за два месеца и да је против решења већа дозвољена жалба која не задржава извршење решења (став 2); да ако се поступак води за кривично дело за које се може изрећи казна затвора преко пет година или тежа казна, веће непосредно вишег суда може, на образложени предлог истражног судије или јавног тужиоца, из важних разлога продужити притвор највише за још три месеца, против ког решења је дозвољена жалба која не задржава извршење решења (став 3).

Осталим релевантним одредбама Законика прописано је: да се лицима лишеним слободe писмена достављају у суду или посредством управе установе у којој су смештена (члан 166. став 2); да се жалба подноси суду који је донео решење (члан 399. став 1); да ће се на поступак по жалби на решење сходно примењивати, поред осталих, и одредбе члана 372. овог законика (члан 402. став 1); да се жалба подноси суду који је изрекао првостепену пресуду у довољном броју примерака за суд, противну странку и браниоца, а да ће неблаговремену (члан 386) и недозвољену (члан 387) жалбу одбацити решењем председник већа првостепеног суда (члан 372. ст. 1. и 2); да о жалби против решења првостепеног суда одлучује другостепени суд у седници већа, ако овим закоником није друкчије одређено (члан 401. став 1).

Кривичним закоником („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05 и 72/09) прописано је: да ко употребом силе против неког лица или претњом да ће непосредно напасти на живот или тело одузме туђу покретну ствар у намери да њеним присвајањем себи или другом прибави противправну имовинску корист, казниће се затвором од две до десет година (разбојништво – члан 206. став 1).

5. Доносећи одлуку у овом уставносудском предмету, Уставни суд, као и у својим ранијим одлукама (видети, поред осталих, Одлуку Уж-314/2007 од 23. априла 2009. године, став 6) наглашава да је, са аспекта заштите људских права, право на слободу једно од основних људских права зајемчених Уставом и да притвор представља посебно осетљиву меру његовог ограничења. Одредба члана 27. став 3. Устава обезбеђује основну заштиту од произвољног лишења слободe, јер се притвореном лицу не јемчи само право да изјави жалбу суду, већ му се јемчи и да ће суд размотрити законитост притвора и да ће у том поступку испитивања хитно донети одлуку.

Одговор на питање да ли је период испитивања законитости притвора од стране суда у сагласности са обавезом хитности из члана 27. став 3. Устава, Уставни суд је већ дао у својим одлукама Уж-39/2007 од 16. јула 2009. године и Уж-1254/2009 од 8. октобра 2009. године, када је изнео став да „јасно постављен рок од 48 сати за доношење и достављање одлуке о жалби на решење о одређивању притвора упућује да и свака следећа одлука којом се одлучује по жалби на решење о продужењу притвора мора бити донета у што краћем временском периоду, уз поштовање захтева „нарочите хитности“. Ово произлази и из одредбе члана 5. став 4. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, којом је прописано да свако ко је лишен слободe има право да покрене поступак у коме ће суд хитно

испитати законитост лишења слободе и наложити пуштање на слободу ако је лишење слободе незаконито“.

Иако је, у конкретном случају, о жалби на решење о продужењу притвора решавао Окружни суд у Суботици, као другостепени суд, Уставни суд сматра да се, с обзиром на то да је Општински суд у Суботици, као првостепени суд који је донео ожалбено решење био укључен у поступак по жалби, овај поступак мора посматрати као целина, дакле у свом трајању пред оба надлежна суда. Ово из разлога што из цитираних одредаба Законика неспорно произлази да се поступак по жалби на решење о продужењу притвора спроводи и пред судом чије решење се жалбом побија (првостепени суд) и пред судом који о жалби одлучује (другостепени суд), јер се жалба подноси другостепеном суду преко првостепеног суда и јер је првостепени суд овлашћен да цени благовременост и дозвољеност поднете жалбе.

6. Полазећи од свега наведеног, а оцењујући наводе и разлоге изнете у уставној жалби, Уставни суд је утврдио да је поступак по жалби на решење Општинског суда у Суботици Кв. 983/09 од 19. октобра 2009. године, којим је према према подносиоцу уставне жалбе продужен притвор, трајао 23 дана, рачунајући од 21. октобра 2009. године, када је жалба браниоца примљена у Општинском суду у Суботици, до 13. октобра 2009. године, када су списи предмета Ки. 899/09 враћени истом суду након доношења одлуке о жалби (решење Окружног суда у Суботици Кж. 717/09 од 12. новембра 2009. године).

Уставни суд је оценио да жалба браниоца окривљеног, овде подносиоца уставне жалбе, на решење о продужењу притвора Општинског суда у Суботици Кв. 983/09 од 19. октобра 2009. године, није била хитно размотрена, услед пропуста Општинског суда у Суботици.

Наиме, и поред тога што је писмени отправак оспореног решења о продужењу притвора експедован истог дана када је решење и донето, 19. октобра 2009. године, те чињенице да је подносилац уставне жалбе решење примио истог дана, а његов бранилац дан касније, као и да је жалба браниоца примљена у Општинском суду у Суботици 21. октобра 2009. године, Општински суд у Суботици је тек 11. новембра 2009. године, дакле 21. дана од дана када је жалба примљена у суду, списе предмета заједно са жалбом проследио Окружном суду у Суботици на одлучивање. Овај поступак Општински суд у Суботици оправдава чињеницом да је доставница о личном пријему решења, као доказ да је подносилац уставне жалбе примио оспорено решење, враћена у тај суд тек 11. новембра, а да је спис са жалбом истог дана прослеђен Окружном суду. Међутим, полазећи од тога да је у конкретном случају вршена лична достава притворенику и то преко судског достављача и управе Окружног затвора у Суботици, те да је постојала већ изјављена жалба браниоца окривљеног, Општински суд у Суботици је био дужан да благовремено провери уредност извршене доставе решења подносиоцу уставне жалбе и пре него што је доставница враћена томе суду од стране управе затвора, посебно имајући у виду да је притвор према подносиоцу уставне жалбе био продужен само за месец дана.

Како је поступак по жалби пред Окружним судом у Суботици трајао укупно два дана, то је поступање овог суда у конкретном случају задовољило стандард хитности у одлучивању, према свим прихваћеним домаћим и међународним критеријумима.

7. На основу свега изнетог, Уставни суд је закључио да поступак по жалби на решење о продужењу притвора пред Општинским судом у Суботици није спроведен хитно, те да је тиме повређено право подносиоца уставне жалбе зајемчено одредбом члана 27. став 3. Устава. Стога је Уставни суд уставну жалбу усвојио, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), и истовремено одлучио да се правично задовољење подносиоца у предметном случају оствари објављивањем ове одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“, у смислу члана 89. став 2. Закона.

8. С обзиром на изложено, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-2129/2009 од 18. марта 2010. године

(„Службени гласник РС“, бр. 36/10)

Повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба М. В. и утврђује да је у кривичном поступку који се водио пред Трећим општинским судом у Београду у предмету К. 451/08 повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Утврђује се право подносиоца уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете, које може остварити на начин предвиђен одредбама члана 90. Закона о Уставном суду.

3. Налаже се Првом основном суду у Београду да предузме све мере како би се кривични поступак по оптужници подносиоца уставне жалбе окончао у најкраћем могућем року.

Образложење

1. М. В. из Београда изјавио је 23. децембра 2009. године, преко пуномоћника мр Н. Ј., адвоката из Београда, уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава

Републике Србије, у поступку који се водио пред Трећим општинским судом у Београду у предмету К. 451/08. Према наводима подносиоца уставне жалбе, 27. марта 1992. године дошло је до смрти његове ћерке О. В. В. након лекарске интервенције убризгавањем озона инекционим убодима на седам места. Против докторке Л. С. која је интервенцију спровела, Треће општинско јавно тужилаштво у Београду је пред Трећим општинским судом у Београду 15. априла 1994. године актом Кт. 489/92-94 подигло оптужницу због кривичног дела тешко дело против здравља људи из члана 135. став 5. у вези са чланом 126. став 3. у вези са ставом 1. тада важећег Кривичног закона Републике Србије. Кривични поступак је обустављен 19. августа 2005. године решењем Трећег општинског суда у Београду К. 989/05 услед одустанка јавног тужиоца од даљег кривичног гоњења окривљене, након чега је кривично гоњење окривљене преузео оштећени, овде подносилац уставне жалбе, 12. септембра 2005. године. Пресудом Трећег општинског суда у Београду К. 1058/05 од 25. маја 2006. године окривљена је ослобођена од оптужбе да је извршила кривично дело које јој је стављено на терет, а подносилац уставне жалбе је писмени отправак пресуде добио тек у фебруару 2008. године, годину дана и девет месеци након што је главни претрес завршен. Подносилац уставне жалбе наводи да је потом 14. фебруара 2008. године изјавио жалбу против првостепене пресуде коју је Окружни суд у Београду решењем Кж. 959/08 од 22. маја 2008. године усвојио, укинуо пресуду Трећег општинског суда у Београду К. 1058/05 и предмет вратио на поновно суђење. Иако је од догађаја који се одиграо 27. марта 1992. године, који је предмет кривичног поступка, протекло 17 година и девет месеци и ускоро ће истећи рок за застарелост вођења поступка, кривични поступак није окончан, јер су, по мишљењу подносиоца уставне жалбе, временски размаци између главних претреса били велики, а његове бројне ургенције безуспешне.

Предложио је да Уставни суд уставну жалбу усвоји и утврди да је подносилац уставне жалбе претрпео нематеријалну штету због повреде права на суђење у разумном року.

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

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду подносилац уставне жалбе указује, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи

и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овом уставносудском предмету:

– Треће општинско јавно тужилаштво у Београду је актом Кт. 489/92/94 од 15. априла 1994. године, након спроведене истраге, подигло пред Трећим општинским судом у Београду оптужницу против докторке Л. С. због кривичног дела тешко дело против здравља људи из члана 135. став 5. у вези са чланом 126. став 3. у вези са ставом 1. тада важећег Кривичног закона Републике Србије;

– оптужницом је окривљеној стављено на терет да је 27. марта 1992. године, у Београду, у улици К. број 24, у просторијама предузећа за пружање медицинских услуга ДОО „МД-Ц.“, као лекар, при пружању медицинске помоћи применила очигледно неподобан начин лечења и тиме проузроковала погоршање здравственог стања, што је довело до наступања смрти пацијенткиње О. В. В., јер је у лечењу применила недовољно испитану методу лечења озоном, иако је била свесна да може наступити забрањена последица, али је олако држала да ће је моћи спречити или да она неће наступити, те је инјекционим убодима на седам места на телу оштећене убризгавала озон, што је довело до продирања гаса у срчане шупљине, те престанка рада срца, крвотока и дисања;

– Треће општинско јавно тужилаштво је 10. августа 2005. године одустало од даљег кривичног гоњења окривљене, а Трећи општински суд у Београду је решењем К. 989/05 од 19. августа 2005. године против окривљене обуставио кривични поступак;

– подносилац уставне жалбе је 12. септембра 2005. године преузео кривично гоњење окривљене за кривично дело које је било наведено у оптужници у својству оштећеног као тужиоца;

– Трећи општински суд у Београду је 23. маја 2006. године донео пресуду К. 1058/05 којом је окривљену ослободио од оптужбе да је извршила кривично дело које јој је стављено на терет;

– пуномоћник оштећеног као тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе, примио је првостепену пресуду 4. фебруара 2008. године и против исте је изјавио жалбу Окружном суду у Београду:

– Окружни суд у Београду је 22. маја 2008. године донео решење Кж. 959/08 којим је уважио жалбу, укинуо пресуду Трећег општинског суда у Београду К. 1058/05 од 22. маја 2006. године и списе предмета вратио првостепеном суду на поновно суђење;

– у образложењу наведеног решења Окружни суд у Београду, поред осталог, наводи да првостепени суд није у довољној мери усагласио налазе вештака др Н.Д. и комисије вештака Војно медицинске академије о одлучној чињеници – начину на који је гас допро до десног срца, те да ће у поновљеном поступку првостепени суд пре свега покушати да усагласи у потпуности налазе вештака, па уколико не успе, одредиће вештачење путем судскомедицинског одбора, да би тек потом био у могућности да донесе правилну и на закону засновану одлуку;

– Трећи општински суд у Београду је у поновном поступку донео наредбу за вештачење и одредио комисијско вештачење од стране вештака медицинске струке и списе предмета К. 451/08 доставио Судскомедицинском одбору Медицинског факултета у Новом Саду 15. јануара 2009. године;

– Судско-медицински одбор Медицинског факултета у Новом Саду је 24. априла 2009. године вратио Трећем општинском суду у Београду списе предмета К. 451/08, уз напомену да нису у могућности да оформе релевантну комисију вештака;

– Трећи општински суд у Београду је 30. јуна 2009. године доставио списе предмета К. 451/08 на поновно вештачење.

Следом изнетог, Уставни суд је утврдио да је подносилац уставне жалбе, у својству оштећеног као тужиоца, пред Трећим општинским судом у Београду, 12. септембра 2005. године преузео кривично гоњење против окривљене Л. С., након одустанка јавног тужиоца од кривичног гоњења, због кривичног дела тешко дело против здравља људи из члана 135. став 4. у вези са чланом 126. став 3. у вези са ставом 1. тада важећег Кривичног закона Републике Србије, због догађаја који се одиграо 27. марта 1992. године, као и да кривични поступак није окончан.

4. Закоником о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 70/01 и 68/02 и Службени гласник РС“, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 85/05, 49/07, 122/08, 20/09 и 72/09) прописано је да ако јавни тужилац нађе да нема основа за покретање или продужење кривичног поступка, на његово место може ступити оштећени као тужилац, под условима одређеним овим закоником (члан 19. став 3); да ако је јавни тужилац одустао од оптужнице, оштећени може, преузимајући гоњење, остати при подигнутој оптужници или подићи нову (члан 61. став 3); да оштећени као тужилац има иста права која има јавни тужилац, осим оних која припадају јавном тужиоцу као државном органу (члан 64. став 1); да је оштећени лице чије је какво лично или имовинско право кривичним делом повређено или угрожено, а да својство тужиоца у кривичном поступку има јавни тужилац, приватни тужилац и оштећени као тужилац (члан 221. тач. 6) и 7)).

5. Имајући у виду да је подносилац уставне жалбе имао својство оштећеног као тужиоца у кривичном поступку који је вођен пред Трећим општинским судом у Београду у предмету К. 451/08, односно да је, сагласно закону, након одустанка јавног тужиоца од кривичног гоњења преузео кривично гоњење окривљене у том кривичном поступку, Уставни суд је оценио да је подносилац активно легитимисан за изјављивање уставне жалбе с циљем заштите Уставом зајемченог права на суђење у разумном року (члан 32. став 1). Постојање законом предвиђене могућности да подносилац уставне жалбе покрене парнични поступак за накнаду штете против окривљене, по оцени Уставног суда, не доводи у питање његов интерес да се у кривичном поступку, који је у својству оштећеног као тужиоца наставио да води пред надлежним судом, одлучи о кривичној одговорности окривљене. Суд је при томе имао у виду и одредбу члана 13. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04), којом је прописано да је

у парничном поступку суд у погледу постојања кривичног дела и кривичне одговорности учиниоца везан за правноснажну пресуду кривичног суда којом се оптужени оглашава кривим.

6. Полазећи од праксе Уставног суда, као и праксе и критеријума међународних институција за заштиту људских права, Уставни суд је уставноправном оценом спроведеног поступка у овој правној ствари утврдио да је у конкретном случају повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року.

Период оцене разумности дужине трајања судског поступка који спада у надлежност Уставног суда, *ratione temporis*, почео је 8. новембра 2006. године, када је ступио на снагу Устав Републике Србије који установљава уставну жалбу као правно средство за заштиту људских права и слобода и свакоме јемчи право на јавну и непристрасну расправу у разумном року. Међутим, полазећи од тога да судски поступак по својој природи представља јединствену целину, Уставни суд је становишта да приликом оцене разумног рока суђења треба узети у обзир целокупни период трајања кривичног поступка, од 15. априла 1994. године, када је након спроведене истраге Треће општинско јавно тужилаштво у Београду подигло оптужницу.

Разумност дужине трајања поступка мора се процењивати у сваком конкретном случају, првенствено имајући у виду следеће критеријуме: сложеност предмета, понашање подносиоца представке и понашање надлежних органа власти, као и која је важност предмета расправљања за подносиоца представке.

Ценећи наведене критеријуме за утврђивање повреде права на суђење у разумном року у конкретном случају, Уставни суд је утврдио да се кривични поступак до подношења уставне жалбе, 23. децембра 2009. године, непрекидно водио пред Трећим општинским судом у Београду због догађаја који се одиграо 27. марта 1992. године и да још увек није правноснажно окончан. Поступак је након спроведене истраге вођен по оптужници Трећег општинског јавног тужилаштва у Београду и након што је јавни тужилац одустао од оптужнице 19. августа 2005. године, оштећени, овде подносилац уставне жалбе је преузео кривично гоњење оставши при подигнутој оптужници. За сво време трајања поступка донета је само једна пресуда и то 25. маја 2006. године, која је отправљена странкама након годину и по дана од доношења и укинута решењем Окружног суда у Београду 22. маја 2008. године. Подносилац уставне жалбе је имао неспорни интерес да се у поступку утврди да ли је смрт његове ћерке 27. марта 1992. године наступила услед пропуста и кривице окривљене или није, што за њега неспорно има посебну важност. Подносилац уставне жалбе својим радњама није допринео дужем трајању судског поступка, а није имао на располагању делотворна правна средства против неоправдано дугог трајања кривичног поступка. Иако у овом кривичном предмету има сложених правних и фактичких питања о којима суд треба да се изјасни, а чињенично стање је комплексно, јер треба да се утврди да ли постоји узрочно-последична веза између радњи окривљене и последице која је наступила – смрти пацијенткиње, Уставни суд налази да

се поступање надлежног првостепеног суда не може сматрати ефикасним и делотворним. Дужност суда је да поступак спроведе без одуговлачења и да онемогући сваку злоупотребу права која припадају лицима која учествују у поступку, да правовремено и ефикасно реагује и да благовремено предузме све законске мере с циљем разјашњења чињеничног стања и доношења одлуке. Уставни суд наглашава да је у правној држави од изузетне важности доношење одлука без одлагања, како се не би угрозила делотворност судске заштите Уставом гарантованих права и слобода и како би се одржало поверење грађана у судове.

По оцени Уставног суда, одуговлачење поступка у овом случају искључиво је проузроковано пропуштањем првостепеног суда да правовремено и ефикасно поступа, а комплексно чињенично стање не може се сматрати ваљаним разлогом који би могао да оправда прекорачење разумног рока за доношење судске одлуке.

Уставни суд је, на основу свега изнетог, а посебно чињенице да је кривични поступак покренут поводом смрти ћерке подносиоца уставне жалбе настале пре 18 година приликом пружања медицинске помоћи, утврдио да је у предметном кривичном поступку повређено Уставом зајемчено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава Републике Србије. Приликом одлучивања је констатовано и то да подносилац уставне жалбе има 90 година, а да ни после 16 година од подизања оптужнице није извесно када ће се правноснажно окончати кривични поступак чије је вођење преузео као оштећени и какав ће бити његов исход.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, на основу одредбе члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), уставну жалбу усвојио и утврдио да је подносиоцу уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року зајемчено чланом 32. став 1. Устава.

7. На основу одредбе члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, Уставни суд је у тачки 2. изреке одлучио да се правично задовољење подносиоца уставне жалбе због констатоване повреде права оствари утврђењем права на накнаду нематеријалне штете, на начин предвиђен одредбама члана 90. Закона о Уставном суду, а у тачки 3. изреке је наложено Првом основном суду у Београду да предузме све мере како би се кривични поступак по оптужници подносиоца уставне жалбе окончао у најкраћем могућем року.

8. Полазећи од изнетог, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Повреда права из члана 30. став 2. Устава (у преосталом делу одбијање – није повређено право на правно средство из члана 36. став 2, нити права из члана 27. став 3. и члана 30. став 3. Устава)

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба В. Т. и утврђује да је радњама Окружног суда у Суботици у предмету К. 39/07 повређено право подносиоце уставне жалбе из члана 30. став 2. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбија као неоснована.

2. Ова одлука објавиће се у „Службеном гласнику Републике Србије“.

О б р а з л о ж е њ е

1. В. Т. из Аде је 28. јула 2008. године, преко пуномоћника В. Ј. Ђ., адвоката из Суботице, поднела уставну жалбу против радњи Окружног суда у Суботици и Врховног суда Србије, због повреде права зајемчених „одредбама члана 27. став 4, члана 30. ст. 2. и 4. и члана 36. став 2. Устава Републике Србије“. Из садржине уставне жалбе, Суд је утврдио да се повреде права које подносиоца наводи односе на одредбе члана 27. став 3, члана 30. ст. 2. и 3. и члана 36. став 2. Устава Републике Србије.

Подносиоца уставне жалбе наводи да се против ње водио кривични поступак пред Окружним судом у Суботици у предмету К. 39/07, због кривичног дела из члана 247. став 1. Кривичног законика. На главни претрес који је био заказан за 9. јун 2008. године подносиоца није приступила, те је решењем Окружног суда у Суботици К. 39/07 од 10. јуна 2008. године према њој одређен притвор на основу одредбе члана 142. став 2. тачка 1) Законика о кривичном поступку, јер се крије. По наведеном решењу о одређивању притвора лишена је слободе 4. јула 2010. године, а пред веће Окружног суда у Суботици изведена је тек 23. јула 2008. године, на заказани главни претрес, када јој је притвор решењем и укинут. Сматра да је, имајући у виду да није саслушана приликом доношења одлуке о притвору, односно да одлука о притвору није извршена непосредно по доношењу, морала бити изведена пред надлежни суд у року од 48 сати од лишења слободе. Како је лишена слободе 4. јула 2008. године, а изведена пред суд тек 23. јула 2008. године, сматра да јој је повређено право зајемчено одредбом члана 30. став 2. Устава, јер је вишеструко премашен рок од 48 сати прописан наведеном уставном одредбом.

Такође, подносиоца у уставној жалби истиче да је њен бранилац у наведеном кривичном поступку 16. јуна 2008. године, исти дан када је примио решење о одређивању притвора К. 39/07 од 10. јуна 2008. године, против

решења изјавио жалбу Врховном суду Србије, јер није покушано принудно довођење подносиоце, као блажа мера за обезбеђење њеног присуства на главном претресу у односу на притвор, али да до дана подношења уставне жалбе одлуку о жалби није примио. Стога верује да одлука о жалби није ни донета, чиме Врховни суд не само да није хитно одлучио, већ уопште није одлучио о изјављеној жалби, чиме је повредио право подносиоце уставне жалбе на слободу и безбедност, право на „брзу одлуку по жалби“ и право на правно средство из члана 27. став 3, члана 30. став 3. и члана 36. став 2. Устава.

2. Према одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може поднети против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у документацију приложу као доказ уз уставну жалбу, одговор Окружног суда у Суботици и списе предмета Окружног суда у Суботици К. 39/07, те утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Пред Окружним, сада Вишим судом у Суботици у току је кривични поступак против подносиоце уставне жалбе (и још једног лица) у предмету К. 39/07, због постојања основане сумње да је извршила кривично дело омогућавање уживања опојних дрога из члана 247. став 1. Кривичног законика и кривично дело неовлашћена производња, држање и стављање у промет опојних дрога из члана 246. став 3. Кривичног законика.

Подносиоце уставне жалбе је приликом првог појављивања пред Окружним судом у Суботици, на записнику о саслушању пред истражним судијом Ки. 12/07 од 6. марта 2007. године, изјавила да је пријављена у Ади, улица К. Л. број 60, а да борави у Ади, на адреси 8. о. број 79 код М. Т.

Оптужница Окружног јавног тужилаштва у Суботици Кт. 2/07 од 11. маја 2007. је подносиоцеки уручена преко Полицијске станице Ада, на адреси Ада, улица К. Л. број 60, јер претходно није успела редовна достава.

Од прве наредбе за заказивање главног претреса, 26. септембра 2007. године, до доношења решења о одређивању притвора 10. јуна 2008. године, подносиоцеки уставне жалбе није могао бити уручен ни један позив ни на адреси пребивалишта, нити на адреси боравишта. У неколико наврата је полицијским станицама Ада и Сента налагано да подносиоцеки уставне жалбе уруче позив на обе адресе, као и да установе где подносиоцека стањује и о томе обавесте суд. Из свих извештаја Министарства унутрашњих послова упућених Окружном суду у Суботици (ПС Сента број 13214-3810

од 3. октобра 2007, ПС Ада број 214-809/07 од 31. октобра 2007. године, ПИ Ада број 214-648/08 од 21. маја 2008. године) произлази да подносиатељка има пријављено пребивалиште у Ади, улица К. Л. број 60, да нема пријављено боравиште на другој адреси, као и да није могла бити пронађена на датим адресама.

На главни претрес који је био заказан за 9. јун 2008. године окривљена, овде подносиатељка уставне жалбе није приступила и претресно веће Окружног суда у Суботици је из извештаја Министарства унутрашњих послова – Полицијске испоставе Ада од 21. маја 2008. године утврдило да подносиатељка није пронађена на адреси пребивалишта, да већ дуже време на истој не живи и да се не зна где се налази. Заменик јавног тужиоца је предложио да се према подносиатељки уставне жалбе одреди притвор, на основу одредбе члана 142. став 2. тачка 1) Законика о кривичном поступку, јер се крије. Бранилац окривљене је изјавио да сматра да нема законских услова за одређивање притвора, с обзиром на то да није покушано принудно довођење окривљене.

Подноситељки уставне жалбе одређен је притвор решењем већа Окружног суда у Суботици К. 39/07 од 10. јуна 2008. године, на основу одредбе члана 142. став 2. тачка 1) тада важећег Законика о кривичном поступку. У образложењу решења је, поред осталог, наведено да „како је неспорно да оптуженој у досадашњем току поступка није уручен ни један од позива за главни претрес, а провером путем Полицијске управе Ада иста није пронађена на пријављеним адресама становања нити пак на некој другој адреси на подручју Аде и Сенте, оправдано је закључити да се иста крије те је из тог разлога потребно одредити притвор према њој, по основу разлога из члана 142. став 2. тачка 1) Законика о кривичном поступку ради обезбеђења њеног присуства главном претресу и несметаног вођења кривичног поступка у односу на њу.“

Бранилац окривљене, овде подносиатељке уставне жалбе, је 16. јуна 2008. године примио наведено решење Окружног суда у Суботици К. 39/07 и истог дана предао преко Окружног суда у Суботици, за Врховни суд Србије, жалбу против решења о одређивању притвора. У изјављеној жалби је, поред осталог, наведено да Окружни суд у Суботици није покушао принудно довођење окривљене као блажу меру за обезбеђење њеног присуства, иако је та мера могла да обезбеди присуство окривљене на главном претресу и његово несметано одржавање.

По налогу председника већа Окружног суда у Суботици, списи предмета К. 39/07 су прослеђени Врховном суду Србије 18. јуна 2008. године ради одлучивања о изјављеној жалби браниоца.

Врховни суд Србије је решењем Кж. П 1535/08 од 20. јуна 2008. године одбио као неосновану жалбу браниоца против решења Окружног суда у Суботици К. 39/07 од 10. јуна 2008. године, наводећи да „имајући у виду да оптуженој у досадашњем току поступка није могао бити уручен позив за главни претрес, па ни преко радника Полицијске управе из Аде, јер на пријављеним адресама становања није пронађена, а провером путем

Полицијске управе Ада није нађена ни на једној другој адреси на подручју Аде и Сенте, оправдано закључује првостепени суд да се окривљена крије и да су у конкретном случају испуњени сви законом предвиђени услови за одређивање притвора по основу одредбе члана 142. став 2. тачка 1) Законика о кривичном поступку ради обезбеђења њеног присуства на главном претресу и несметаног вођења кривичног поступка у односу на њу“. Врховни суд Србије се посебно изјаснио и на наводе браниоца да је првостепени суд повредио одредбу члана 133. Законика о кривичном поступку, тако што је применио тежу меру за обезбеђење присуства окривљене и несметано вођење кривичног поступка, истичући да „оптужена ни по расписаној потерници није пронађена“, те да се не доводи у сумњу правилност и законитост побијаног решења.

Списи предмета К. 39/07 су враћени Окружном суду у Суботици 27. јуна 2008. године.

Дана 27. јуна 2008. године Окружни суд у Суботици је примио допис Дома за старе и пензионере из Мола од 25. јуна 2008. године, потписан од стране директора Дома, у коме је, поред осталог, наведено: да се подносиатељка уставне жалбе налазила у тој установи од 7. августа 2007. године до 10. децембра 2007. године; да се од 10. децембра 2007. године до 18. марта 2008. године налазила на лечењу од болести зависности у Београду; да се од 18. марта 2008. године поново налази на смештају у том дому; да подносиатељка, по сопственом казивању, није примила ни један позив суда, нити је знала да је против ње подигнута оптужница, а да је спремна за сарадњу са судом; да се одмах по пријему решења о одређивању притвора јавила полицији телефоном и суду лично. Такође, Окружни суд у Суботици је замољен да све позиве подносиатељки шаље на адресу Дома, а да ће та установа обавестити суд чим јој престане смештај у истој.

Министарство унутрашњих послова – Полицијска испостава Ада је дописом 214-776/08 од 23. јуна 2008. године, који је примљен у Окружном суду у Суботици 30. јуна 2008. године, обавестио суд да је подносиатељка уставне жалбе пронађена у Мољу, у Дому за старе и пензионере, те да јој је уручено решење о притвору. У допису је такође наведено да се у прилогу доставља уредно потписана доставница о пријему решења о одређивању притвора од стране подносиатељке, али се она не налази у списима предмета Окружног суда у Суботици К. 39/07.

Министарство унутрашњих послова – Полицијска управа Кикинда је 7. јула 2008. године, дописом број 03-233-77/08 који је послат факсом, обавестило Окружни суд у Суботици да је 4. јула 2008. године у 15.00 часова подносиатељка уставне жалбе „пронађена“, „након чега је спроведена у Окружни затвор Суботица – Одељење притвора, по достављеном решењу о одређивању притвора“.

Председник поступајућег већа Окружног суда у Суботици у предмету К. 39/07 је 8. јула 2008. године донео наредбу којом је наложено Министарству унутрашњих послова – Полицијској управи Кикинда да повуче потерницу према подносиатељки уставне жалбе. Ова наредба је отправљена из

суда 9. јула 2008. године, када је председник судећег већа Окружног суда у Суботици и заказао главни претрес за 23. јул 2008. године.

Након одржаног главног претреса 23. јула 2008. године, Окружни суд у Суботици је решењем К. 39/07 према подносиоцима уставне жалбе укинуо притвор и наложио да се одмах пусти на слободу. У образложењу решења је, поред осталог, наведено да је на главном претресу одржаном 23. јула 2008. године неспорно утврђено на којој адреси се налази оптужена и да се није налазила у бекству, већ у социјалној установи у Мољу, те да више не егзистира основ по коме је притвор одређен.

4. Одредбом члана 27. став 3. Устава утврђено је да свако ко је лишен слободе има право жалбе суду, који је дужан да хитно одлучи о законитости лишења слободе и да нареди пуштање на слободу ако је лишење слободе било незаконито.

Чланом 30. Устава је утврђено да, ако није саслушано приликом доношења одлуке о притвору или ако одлука о притвору није извршена непосредно по доношењу, притворено лице мора у року од 48 часова од лишења слободе да буде изведено пред надлежни суд, који потом поново одлучује о притвору (став 2) и да се писмено и образложено решење суда о притвору уручује притворенику најкасније 12 часова од притварања, а да одлуку о жалби на притвор суд доноси и доставља притворенику у року од 48 часова (став 3).

Према одредби члана 36. став 2. Устава, свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.

Закоником о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 70/01 и 68/02 и „Службени гласник РС“, бр. 58/04, 85/05, 115/05 и 49/07) (у даљем тексту Законик), који је важио у време предузимања оспорених радњи Окружног суда у Суботици, било је прописано: да пре доношења правноснажне пресуде или решења о кажњавању, окривљени може бити ограничен у својој слободи и другим правима само под условима које одређује овај законик (члан 1. став 2); да трајање притвора мора бити сведено на најкраће потребно време (члан 16. став 3); да се притвор може одредити само под условима предвиђеним у овом закоником и само ако се иста сврха не може остварити другом мером; да је дужност свих органа који учествују у кривичном поступку и органа који им пружају правну помоћ да поступају са нарочитом хитношћу ако се окривљени налази у притвору; да ће се у току целог поступка притвор укинути чим престану разлози на основу којих је био одређен (члан 141. ст. 1. до 3).

Одредбом члана 142. став 2. тачка 1) Законика било је прописано да ако постоји основана сумња да је одређено лице учинило кривично дело, а не постоје услови за притвор из става 1. овог члана, с циљем несметаног вођења кривичног поступка, притвор се против тог лица може одредити ако се крије или ако се не може утврдити његова истовестност, или ако постоје друге околности које указују на опасност од бекства.

Одредбом члана 89. став 2. Законика, поред осталог, било је прописано да ће се окривљени поучити да је дужан да се одазове позиву и да одмах

саопшти сваку промену адресе или намеру да промени боравиште, а упозориће се и на последице ако по томе не поступи.

Осталим одредбама Законика о кривичном поступку које су од значаја за одлучивање, било је прописано: да се после предаје оптужнице суду, до завршетка главног претреса, притвор може, по прибављеном мишљењу јавног тужиоца, кад се поступак води по његовом захтеву, одредити или укинути само решењем већа (члан 146. став 1); да о жалби против решења првостепеног суда одлучује другостепени суд у седници већа ако овим закоником није другачије одређено, а да решавајући о жалби, суд може решењем одбацити жалбу као неблагоприятну или као недозвољену, одбити жалбу као неосновану, или уважити жалбу и решење преиначити или укинути, и по потреби, предмет упутити на поновно одлучивање (члан 401. ст. 1. и 3).

5. Оцењујући разлоге и наводе изнете у уставној жалби са становишта садржине зајемченог права из члана 30. став 2. Устава, а полазећи од претходно утврђених чињеница и околности, те одредаба Законика о кривичном поступку, Уставни суд је констатовао следеће:

Против подносиоце уставне жалбе у току је кривични поступак пред Вишим судом у Суботици, раније Окружним судом, у предмету К. 39/07, по оптужници Окружног јавног тужилаштва у Суботици, због кривичног дела омогућавање уживања опојних дрога из члана 247. став 1. Кривичног законика и кривичног дела неовлашћена производња, држање и стављање у промет опојних дрога из члана 246. став 3. Кривичног законика. Притвор је према подносиоци уставне жалбе одређен 10. јуна 2008. године, решењем Окружног суда у Суботици К. 39/07, на основу одредбе члана 142. став 2. тачка 1) Законика, јер је суд закључио да се подносиоца, као окривљена у кривичном поступку крије, пошто јој нису могли бити уручени позиви за главни претрес ни на једној од две адресе којима је суд располагао. При томе, надлежни суд је у више наврата пре доношења решења о одређивању притвора позивао подносиоца са обе адресе, а такође је покушавао да јој позиве уручи преко полиције. Подносиоца уставне жалбе је по наведеном решењу о одређивању притвора лишена слободе 4. јула 2008. године, о чему је Окружни суд у Суботици обавештен 7. јула 2008. године, а 9. јула су, по налогу председника поступајућег већа, послати позиви за главни претрес заказан за 23. јул 2008. године. Након одржаног главног претреса, према подносиоци уставне жалбе је укинут притвор, јер је утврђено на којој адреси се подносиоца налази, те да није била у бекству.

Следом изнетог, Уставни суд је утврдио да је лишење слободе подносиоце уставне жалбе спроведено у складу са уставним и законским одредбама, али да је од лишења слободе подносиоце до њеног извођења пред суд прошло 18 дана, односно 15 дана рачунајући од када је Окружни суд званично од стране Министарства унутрашњих послова обавештен да је подносиоца лишена слободе и да се налази у притвору.

Уставни суд је становишта да је Окружни суд у Суботици имао оправдане разлоге да закључи да се подносиоца заиста крије и одредио јој је притвор у складу са чланом 142. став 2. тачка 1) Законика о кривичном

поступку. Њено привођење претходно није наредио, јер ова мера у конкретном случају не би могла обезбедити присуство окривљене на главном претресу. Ово из разлога што је надлежни суд више пута, на обе адресе из списка које је подносиатељка дала суду, покушавао да јој упути позиве и преко полиције. Подносиатељка ни на тај начин није пронађена. При томе, подносиатељка није обавестила суд да се налази на лечењу у Дому, иако је имала законску обавезу да суду одмах саопшти сваку промену адресе или намеру да промени боравиште док је кривични поступак против ње у току, на шта је била упозорена приликом првог саслушања код истражног судије, као и о последицама супротног поступања. Дакле, притвор према подносиатељки није био нити незаконит, нити произвољан, јер је одређен како би се извела пред надлежни суд ради несметаног вођења кривичног поступка услед постојања основане сумње да је извршила кривична дела која су јој оптужницом стављена на терет (видети одлуку Европског суда за људска права у предмету *Вренчев Ђројив Србије од 23. септембра 2008. године, сџав 60. и 61*)

Међутим, и поред чињенице да је притвор према подносиатељки уставне жалбе одређен решењем надлежног суда, у поступку и из разлога предвиђених законом, Уставни суд је утврдио да, у конкретном случају, није поштован Уставом утврђени рок од 48 сати од лишења слободе да извођења подносиатељке пред надлежни суд, ради поновног одлучивања о притвору. При томе, Уставни суд наглашава да чињеница да је притвор према подносиатељки уставне жалбе одредио суд на законит начин, није од значаја за другачију одлуку Суда. Овакав став заузео је и Европски суд за људска права када је навео да „чак и када је домаћи суд првобитно одредио притвор, то не искључује накнадну примену наведеног захтева хитности ако, између осталог, оптужени није саслушан приликом разматрања његовог притвора и да се, на пример, период од петнаест дана од када је подносилац представке стављен у притвор, на основу судског решења, до његовог личног саслушања пред судијом сматрао несагласним са чланом 5. став 3. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (*видети предмет МсGoff Ђројив Шведске од 26. октобра 1984. године, сџав 27*), као и да „законито ухапшен појединац или појединац осумњичен да је починио кривично дело мора, према члану 5. став 3. Конвенције, бити заштићен одређеном судском контролом, која мора да испуни захтев хитности, као и да та контрола мора бити аутоматска, односно да не зависи од претходне представке лица о коме је реч, те да притворено лице мора лично бити изведено пред судију или другог службеника овлашћеног по закону који може да одлучи, односно нареди његово или њено пуштање на слободу у току суђења (*видети предмет МсКау Ђројив Уједињеној Краљевствима од 3. октобра 2006. године, сџ. 33, 34. и 35*).

Уважавајући претходне наводе, Уставни суд констатује да је у конкретном случају подносиатељка уставне жалбе изведена пред суд ради саслушања 18 дана након лишења слободе, односно 15 дана од када је Окружни суд у Суботици о томе обавештен. Такође, поступајући суд је пропустио да цени

извештај Дома за старе и пензионере из Мола о разлозима због којих подносиоци нису уручени судски позиви за главни претрес, који се налазио у судским списима. У том извештају је наведено да разлог неуручења судских позива подносиоци уставне жалбе није било њено скривање, већ нарушено здравствено стање које је изискивало потребу за стационарним лечењем. И поред јасне обавезе, суд није по притварању подносиоци уставне жалбе извршио било какву контролу и проверу основаности разлога због којих је лишена слободе, већ је то учинио тек на главном претресу, када је нашао да више не стоје разлози због којих јој је притвор одређен. Међутим, суд је о овим околностима био дужан да подносиоци уставне жалбе саслуша у року од 48 часова од лишења слободе и поново одлучи о притвору, с обзиром на то да није могла бити саслушана приликом доношења одлуке о притвору, нити је одлука о притвору извршена непосредно по доношењу, јер је окривљена у то време била недоступна суду.

Стога је Уставни суд утврдио да је подносиоци уставне жалбе радњама Окружног суда у Суботици повређено право зајемчено одредбом члана 30. став 2. Устава.

6. Оцењујући наводе и разлоге из уставној жалбе са становишта одредбе члана 36. став 2. Устава и цитираних одредаба Законика о кривичном поступку, Уставни суд је нашао да оспореним радњама Окружног суда у Суботици и Врховног суда Србије у поступку одлучивања по жалби браниоца окривљене, овде подносиоци уставне жалбе, против решења о одређивању притвора, није повређено њено уставно право на које се у уставној жалби позвала.

Уставни суд је утврдио да је о жалби браниоца окривљене, овде подносиоци уставне жалбе, која је изјављена 16. јуна 2008. године против решења о одређивању притвора Окружног суда у Суботици К. 39/07 од 10. јуна 2008. године, одлучено решењем Врховног суда Србије Кж. II 1535/08 од 20. јуна 2008. године, у року од два дана од када су списи предмета заједно са жалбом том суду достављени, те је уставна жалба у овом делу очигледно без основа. Чињеница да у списима предмета Окружног суда у Суботици не постоји доказ да је бранилац подносиоци уставне жалбе примио решење Врховног суда којим је његова жалба одбијена као неоснована, није од значаја за другачију одлуку овог суда.

Како подносиоци повреду права из члана 27. став 3. и члана 30. став 3. Устава заснива на повреди права на правно средство, то се изнета оцена Уставног суда о неоснованости уставне жалбе односи и на ове истакнуте повреде. Уставни суд при томе истиче да у тренутку подношења жалбе браниоца против решења о одређивању притвора, подносиоци уставне жалбе није ни била лишена слободе, тако да се наводи „да суд не само да није хитно одлучио, већ није уопште одлучио о жалби“, као и да „суд није одлуку о жалби на притвор донео и доставио притворенику у року од 48 сати“, не могу ни довести у вези са истакнутим повредама, јер у тренутку доношења решења о одређивању притвора подносиоци уставне жалбе још увек није имала положај притвореника у уставном значењу овог појма – као лица које се већ налази у притвору.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, сагласно одредбама члана 89. ст. 1. и 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), одлучио као у тачки 1. изреке.

7. Уставни суд је оценио да се правично задовољење подносиоце уставне жалбе због утврђене повреде Уставом зајемченог права, у овом случају оствари објављивањем Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду.

8. На основу изложеног и одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-893/2008 од 22. јуна 2010. године

(„Службени гласник РС“, бр. 69/10)

**Повреда права на претпоставку невиности из члана 34. став 3.
Устава оспореним актом (у преосталом делу одбијање – није повређено
право на претпоставку невиности из члана 34. став 3.
Устава оспореном радњом)**

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Д. Д. и утврђује да је решењем Окружног суда у Суботици Кв. 186/09 од 25. августа 2009. године повређено право подносиоца уставне жалбе на претпоставку невиности зајемчено одредбом члана 34. став 3. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбија као неоснована.

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

О б р а з л о ж е њ е

1. Д. Д. из Хајдукова поднео је Уставном суду 28. августа 2009. године, преко пуномоћника В. Ј. Ђ., адвоката из Суботице, уставну жалбу против радњи Министарства унутрашњих послова Републике Србије – Полицијске управе у Суботици од 20. августа 2009. године и против решења Окружног суда у Суботици Кв. 186/09 од 25. августа 2009. године, због повреде права на претпоставку невиности зајемченог одредбом члана 34. став 3. Устава Републике Србије.

У уставној жалби се наводи да је 20. августа 2009. године на интернет страници Министарства унутрашњих послова Републике Србије објављено саопштење, које су преузела и објавила средства јавног информисања, у којем је наведено да су „20. августа 2009. године припадници Полицијске

управе у Суботици одредили меру задржавања Далибору Д. (20) из Суботице, због постојања основане сумње да је извршио кривично дело разбојништва. Осумњичени је почетком августа, пресрео оштећену М. Ц. на улици и у покушају да јој отргне кесу коју је држала у руци одгурнуо, приликом чега је М. Ц. пала и задобила лакше телесне повреде, док се Далибор са њеним стварима удаљио возилом, којим је управљало за сада непознато лице“. Подносилац уставне жалбе сматра да се тиме што је у цитираном тексту обавештења наведено и да је „осумњичени почетком августа, пресрео оштећену М. Ц. на улици и у покушају да јој отргне кесу коју је држала у руци одгурнуо, приликом чега је М. Ц. пала и задобила лакше телесне повреде, док се Далибор са њеним стварима удаљио возилом, којим је управљало за сада непознато лице“, као коначно утврђена чињеница износи да је он извршио кривично дело. Како у време објављивања овог саопштења не само да није донета правноснажна пресуда за наведено кривично дело, већ ни решење о спровођењу истраге против њега, то подносилац уставне жалбе истиче да му је на овај начин повређено право на претпоставку невиности.

Подносилац уставне жалбе даље наводи да је оспореним решењем Округног суда у Суботици Кв. 186/09 од 25. августа 2009. године одбијена као неоснована жалба његовог браниоца изјављена против решења истражног судије Округног суда у Суботици Ки. 79/09 од 24. августа 2009. године, којим је према њему одређен притвор на основу одредбе члана 142. став 2. тач. 2) и 5) Законика о кривичном поступку. Истиче да је у образложењу оспореног решења, између осталог, наведено да је: „правилно истражни судија нашао и да постоје околности које указују да би окривљени могао ометати поступак утицањем на сведоке... који још увек нису саслушани, као и на саучесника који још увек није идентификован, али је окривљеном несумњиво познат, па би свакако могао и имао интереса на исте утицати“, чиме му је повређено право на претпоставку невиности. Ово из разлога што је, по мишљењу подносиоца, констатацијом „као и на саучесника који још увек није идентификован, али је окривљеном несумњиво познат“ веће Округног суда у Суботици имплицитно већ утврдило као чињеницу да је Д. Д. био на лицу места и у „заједници“ са НН извршиоцем договорио и извршио кривично дело.

Предложио је да Уставни суд утврди повреду права на претпоставку невиности и да му досуди накнаду нематеријалне штете.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Припадници Полицијске управе у Суботици су 20. августа 2009. године према подносиоцу уставне жалбе одредили меру задржавања због постојања основа сумње да би извршио кривично дело разбојништва. Истог дана је на интернет страници Министарства унутрашњих послова Републике Србије објављено саопштење, у коме је наведено да су „20. августа 2009. године припадници Полицијске управе у Суботици одредили меру задржавања Далибору Д. (20) из Суботице, због постојања основане сумње да је извршио кривично дело разбојништва. Осумњичени је почетком августа, пресрео оштећену М. Ц. на улици и у покушају да јој отргне кесу коју је држала у руци одгурнуо, приликом чега је М. Ц. пала и задобила лакше телесне повреде, док се Далибор са њеним стварима удаљио возилом, којим је управљало за сада непознато лице“.

Окружно јавно тужилаштво у Суботици је актом Кт. 114/09 од 21. августа 2009. године поднело захтев за спровођење истраге Окружном суду у Суботици против подносиоца уставне жалбе, због постојања основане сумње да би као саизвршилац извршио кривично дело разбојништва из члана 206. став 3. у вези са ставом 1. и у вези са чланом 33. Кривичног законика. Решењем истражног судије Окружног суда у Суботици Ки. 79/09 од 21. августа 2009. године одлучено је да се против подносиоца уставне жалбе спроведе истрага због наведеног кривичног дела и одређен му је притвор, на основу одредаба тадашњег члана 142. став 2. тач. 2) и 5) Законика о кривичном поступку. Против решења о одређивању притвора бранилац подносиоца уставне жалбе је 24. августа 2009. године изјавио жалбу. Разматрајући наведену жалбу, кривично ванпретресно веће Окружног суда у Суботици је 25. августа 2009. године дошло до оспореног решења Кв. 186/09 којим је жалба одбијена као неоснована.

У образложењу оспореног решења Окружног суда у Суботици се, поред осталог, наводи да је истражни судија Окружног суда у Суботици правилно нашао „и да постоје околности које указују да би окривљени могао ометати поступак утицањем на сведока – оштећену М. Ц., сведока Д.О. који још увек нису саслушани, као и на саучесника који још увек није идентификован, али је окривљеном несумњиво познат, па би свакако могао и имао интереса на исте утицати. Све ово представља особите околности у том правцу и стога ово веће налази оправданим одређивање притвора према окривљеном по основу прописаном у одредби члана 142. став 2. тачка 2) Законика о кривичном поступку“.

4. Одредбом члана 34. став 3. Устава утврђено је да свако сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда.

Закоником о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 70/01 и 68/02 и „Службени гласник РС“, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 49/07, 122/08 и 20/09) (у даљем тексту: ЗКП), у тексту који је важио у време доношења оспореног решења било је прописано да ће се свако сматрати невиним док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком надлежног суда (члан 3. став 1),

као и да, ако постоји основана сумња да је одређено лице учинило кривично дело, а не постоје услови за притвор из става 1. овог члана, с циљем несметаног вођења кривичног поступка, притвор се против тог лица може одредити ако постоје околности које указују да ће уништити, сакрити, изменити или фалсификовати доказе или трагове кривичног дела или ако особите околности указују да ће ометати поступак утицањем на сведоке, саучеснике или прикриваче и ако је за кривично дело прописана казна затвора преко десет година и ако је то оправдано због начина извршења или других посебно тешких околности кривичног дела (члан 142. став 2. тач. 2) и 5)).

5. Уставни суд је, оцењујући садржину оспореног решења ванпретресног већа Округног суда у Суботици, утврдио да из садржине дела оспореног решења произлази да се као утврђена узима чињеница да је подносилац уставне жалбе, као осумњичени против кога се води истражни поступак пред Округним судом у Суботици, извршио кривично дело које му је захтевом за спровођење истраге стављено на терет. Како у тренутку доношења оспореног решења, кривични поступак у коме се разматра постојање кривичног дела и кривице подносиоца уставне жалбе није правноснажно окончан, већ се налази у фази истраге, Уставни суд оцењује да се делом наведене формулације из оспореног решења повређује Уставом зајемчено право подносиоца да се сматра невиним док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда.

Ово из разлога што је Округни суд у оспореном решењу, образлажући своју одлуку да се одбије као неоснована жалба браниоца окривљеног, овде подносиоца уставне жалбе против решења о одређивању притвора, поред осталог, навео да је: „правилно истражни судија нашао и да постоје околности које указују да би окривљени могао ометати поступак утицањем на..., као и на саучесника који још увек није идентификован, али је окривљеном несумњиво познат, па би свакако могао и имао интереса на исте утицати“.

Ставом да је подносиоцу уставне жалбе саучесник „несумњиво познат“, поступајући суд је са извесношћу утврдио чињеницу о чијем постојању се може расправљати тек на главном претресу. На тај начин суд је прекорачио границе основане сумње у оквиру којих се одлучивање о постојању законских разлога за одређивање притвора може кретати и уједно је, извођењем закључка о одлучној чињеници у погледу извршења кривичног дела пре него што је о њој расправљано на главном претресу, повредио претпоставку невиности окривљеног, овде подносиоца уставне жалбе.

Уставни суд је приликом оцене навода уставне жалбе и доношења одлуке у овом уставносудском предмету, имао у виду и праксу Европског суда за људска права у Стразбуру, према којој је претпоставка невиности повређена ако судска одлука која се односи на лице које је оптужено за кривично дело одражава мишљење да је криво пре него што се његова кривица докаже по закону. Довољно је да, у одсуству званичне одлуке, постоји одређено мишљење које указује да суд сматра оптуженог кривим, док ће преурањено изношење таквог једног мишљења од стране суда неизбежно прекршити наведену претпоставку (пресуде у предметима: *Deweert йрошив*

Белџије од 27. фебруара 1980. године, *Minelli* *ipso iure* *Швајцарске* од 25. марта 1983. године, *Allenet de Ribemont* *ipso iure* *Француске* од 10. фебруара 1995. године, *Karakas and Yesilirmark* *ipso iure* *Турске* од 28. јуна 2005. године и *Маџијашевић* *ipso iure* *Србије* од 19. септембра 2006. године).

6. Оцењујући наводе и разлоге изнете у уставној жалби са становишта одредбе члана 34. став 3. Устава и цитираних одредаба Законика у односу на саопштење Министарства унутрашњих послова Републике Србије, Уставни суд је утврдио да оспореним саопштењем није повређено Уставом зајемчено право подносиоца на које се позвао.

Уставни суд сматра да Министарство унутрашњих послова својим саопштењем објављеним 20. августа 2009. године на интернет страници није подносиоца прогласио кривим пре него што је то доказано по закону. Наводи из оспореног саопштења, да је „због постојања основане сумње“ задржано лице јер је „осумњичено“ да је извршило кривично дело, а да при томе није презименом и адресом идентификовано лице о коме је реч, по оцени Уставног суда, не могу представљати повреду претпоставке невиности и не одражавају мишљење да је задржано лице криво, нити се са потпуном извесношћу може препознати да се ради управо о подносиоцу уставне жалбе.

7. На основу свега изложеног, Уставни суд је утврдио да је подносиоцу уставне жалбе оспореним судским решењем повређено право на претпоставку невиности, зајемчено одредбом члана 34. став 3. Устава, па је уставну жалбу у том делу усвојио, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), док је у преосталом делу уставну жалбу одбио као неосновану.

Уставни суд је одлучио да се правично задовољење подносиоца уставне жалбе због констатоване повреде Уставом зајемченог права, у овом случају, оствари објављивањем Одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“.

8. Стога је Уставни суд, на основу одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-1600/2009 од 22. јуна 2010. године

(„Службени гласник РС“, бр. 69/10)

Повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Д. Т. и утврђује да је у кривичном поступку који се водио пред Трећим општинским судом у Београду у предмету К. 917/08 повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Утврђује се право подносиоца уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете, коју може остварити на начин предвиђен одредбама члана 90. Закона о Уставном суду.

Образложење

1. Д. Т. из Београда изјавио је 23. јануара 2009. године, преко пуномоћника Р. Д. А., адвоката из Београда, уставну жалбу због повреде права на заштиту људских и мањинских права и слобода и права на суђење у разумном року зајемчених одредбама члана 22. и члана 32. став 1. Устава Републике Србије, у поступку који се водио пред Трећим општинским судом у Београду у предмету К. 917/08.

Подносилац уставне жалбе наводи да је 9. марта 2003. године, у својству оштећеног као тужиоца, поднео Трећем општинском суду у Београду оптужни предлог против С. Т. због кривичног дела лажно пријављивање из члана 205. став 1. Кривичног закона Републике Србије. Посебно указује на чињеницу да је након одржаног главног претреса 20. децембра 2006. године Трећи општински суд у Београду објавио пресуду, а да му је писмени отправак пресуде достављен тек 4. априла 2008. године, дакле после више од 15 месеци. Даље наводи да је против првостепене пресуде окривљени изјавио жалбу која је уважена решењем Окружног суда у Београду Кж. 1958/08 од 10. јула 2008. године и предмет је враћен првостепеном суду на поновни поступак и одлучивање. Истиче да му је другостепена одлука достављена 30. децембра 2008. године, четири дана након што му је достављено решење Трећег општинског суда у Београду Кв. 1215/08 од 24. децембра 2008. године, којим је кривични поступак обустављен услед наступања апсолутне застарелости кривичног гоњења. По мишљењу подносиоца уставне жалбе, ничим се не може оправдати поступање суда који за шест година није окончао поступак у коме је требало саслушати десет лица на спорне околности.

Предложио је да Уставни суд уставну жалбу усвоји и утврди да је подносилац уставне жалбе претрпео нематеријалну штету због повреде права на суђење у разумном року и права на заштиту људских и мањинских права и слобода.

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

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у списе предмета Трећег општинског суда у Београду К. 917/08 и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

– подносилац уставне жалбе је у својству оштећеног као тужиоца поднео Трећем општинском суду у Београду 9. марта 2003. године, након што је обавештен од стране Трећег општинског јавног тужилаштва у Београду да је одбачена његова кривична пријава, оптужни предлог против С. Т. због кривичног дела лажно пријављивање из члана 205. став 1. тада важећег Кривичног закона Републике Србије;

– оптужним предлогом је окривљеном стављено на терет „да је 31. октобра 2002. године... пријавио оштећеног Д. Т., надлежном Министарству унутрашњих послова да му је оштећени ради накнаде штете на аутомобилу, пре доласка саобраћајне полиције на место саобраћајне незгоде на Смедеревском путу у којој је учествовао са својим возилом, отео мобилни телефон који је стајао на његовом каишу од панталона и побегао са лица места, оштетивши га за 9.900,00 динара, мада је знао да оштећени није учинилац таквог дела, што је невољно потврдио приликом саслушања у својству сведока у предмету Трећег општинског суда у Београду Ки. 31/03 у коме је вођен кривични поступак против Д. Т. због кривичног дела тешке крађе из члана 166. став 3. Кривичног закона Републике Србије, када је признао да је оштећеном заправо дао мобилни телефон“;

– Трећи општински суд у Београду је 20. децембра 2006. године донео пресуду К. 1295/04 којом је окривљеног огласио кривим због извршења наведеног кривичног дела и изрекао му условну осуду, тако што му је утврдио казну затвора у трајању од 30 дана и истовремено одредио да се иста неће извршити уколико у периоду од једне године од дана правноснажности пресуде не учини ново кривично дело, а оштећеног као тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе, упутио на парницу ради остваривања имовинскоправног захтева;

– пресуда је отправљена странкама 31. марта 2008. године;

– Окружни суд у Београду је 10. јула 2008. године донео решење Кж. 1958/08 којим је уважио жалбу браниоца окривљеног, укинуо пресуду Трећег општинског суда у Београду К. 1295/04 од 20. децембра 2006. године и списе предмета вратио првостепеном суду на поновно суђење;

– списи предмета су враћени Трећем општинском суду у Београду 18. новембра 2008. године, а другостепено решење је отправљено странкама 26. децембра 2008. године, по доставној наредби поступајућег судије од 22. децембра 2008. године

– поступајући судија је 22. децембра 2008. године доставио списе предмета кривичном ванпретресном већу Трећег општинског суда у Београду, ради одлучивања о обустави поступка, јер је 31. октобра 2008. године наступила апсолутна застарелост кривичног гоњења окривљеног за кривично дело које му је стављено на терет;

– Трећи општински суд у Београду је 24. децембра 2008. године донео решење Кв. 1215/08 којим је обуставио кривични поступак против окривљеног С. Т. због кривичног дела лажно пријављивање из члана 205. став 1.

Кривичног закона Републике Србије у предмету К. 917/08, по оптужном предлогу оштећеног као тужиоца Дејана Трпковића, овде подносиоца уставне жалбе, услед наступања апсолутне застарелости кривичног гоњења.

4. Чланом 22. Устава утврђено је да свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале и да грађани имају право да се обратe међународним институцијама ради заштите својих слобода и права зајемчених Уставом.

Одредбом члана 32. став 1. Устава утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Закоником о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 70/01 и 68/02 и „Службени гласник РС“, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 85/05 и 49/07) (у даљем тексту: ЗКП), који је важио у време вођења кривичног поступка поводом кога је поднета уставна жалба, било је прописано: да ако јавни тужилац нађе да нема основа за покретање или продужење кривичног поступка, на његово место може ступити оштећени као тужилац, под условима одређеним овим закоником (члан 19. став 3); да кад јавни тужилац нађе да нема основа да предузме гоњење за кривично дело за које се гони по службеној дужности или кад нађе да нема основа да предузме гоњење против неког од пријављених саучесника, дужан је да у року од осам дана о томе обавести оштећеног и да га упути да може сам предузети гоњење, да ће овако поступити и суд ако је донео решење о обустави поступка услед одустанка јавног тужиоца од гоњења и да оштећени има право да предузме, односно настави гоњење у року од осам дана од када је примио обавештење из става 1. овог члана. (члан 61. ст. 1. и 2); да оштећени као тужилац има иста права која има јавни тужилац, осим оних која припадају јавном тужиоцу као државном органу (члан 64. став 1); да је оштећени лице чије је какво лично или имовинско право кривичним делом повређено или угрожено, а да својство тужиоца у кривичном поступку има јавни тужилац, приватни тужилац и оштећени као тужилац (члан 221. тач. 6) и 7)).

Одредбом члана 360. став 1. ЗКП било је прописано да се пресуда која је објављена мора писмено изградити и послати у року од осам дана по објављивању, а у сложеним стварима, изузетно у року који одреди председник непосредно вишег суда и да ако пресуда није израђена и послата у тим роковима, председник већа је дужан да писмено обавести председника суда и председника непосредно вишег суда због чега то није учињено, а да ће председник суда и председник непосредно вишег суда предузети мере да се пресуда што пре изгради и пошаље.

Кривичним законом Републике Србије („Службени гласник СРС“, бр. 26/77, 28/77, 43/77, 20/79, 24/84, 39/86, 51/87, 6/89 и 42/89 и „Службени гласник РС“, бр. 21/90, 16/90, 26/91, 75/91, 9/92, 49/92, 51/92, 23/93, 67/93, 47/94, 17/95, 44/98, 10/02, 11/02, 80/02, 39/03 и 67/03), који је био на снази у време

подношења оптужног предлога, било је прописано да ко пријави неко одређено лице да је учинило кривично дело за које се гони по службеној дужности, а зна да то лице није учинилац, казниће се затвором од три месеца до три године (лажно пријављивање – члан 205. став 1).

Кривичним закоником („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 и 107/05), који је важио у време доношења решења о обустави поступка, било је прописано: да ако у овом законнику није друкчије одређено, кривично гоњење не може се предузети кад протекне три године од извршења кривичног дела за које се по закону може изрећи казна затвора преко једне године (члан 103. став 1. тачка б)) и да застарелост кривичног гоњења настаје у сваком случају кад протекне двоструко време које се по закону тражи за застарелост кривичног гоњења (члан 104. став 6).

5. Имајући у виду да је подносилац уставне жалбе имао својство оштећеног као тужиоца у кривичном поступку који је вођен пред Трећим општинским судом у Београду у предмету К. 917/08, односно да је, сагласно закону, након што је јавни тужилац одбацио његову кривичну пријаву, поднео оптужни предлог против окривљеног, Уставни суд је оценио да је подносилац активно легитимисан за изјављивање уставне жалбе с циљем заштите Уставом зајемченог права на суђење у разумном року (члан 32. став 1). Постојање законом предвиђене могућности да подносилац уставне жалбе покрене парнични поступак за накнаду штете против окривљеног, по оцени Уставног суда, не доводи у питање његов интерес да се у кривичном поступку, који је у својству оштећеног као тужиоца водио пред надлежним судом, одлучи о кривици окривљеног. Суд је при томе имао у виду и одредбу члана 13. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04), којом је прописано да је у парничном поступку суд у погледу постојања кривичног дела и кривичне одговорности учиниоца везан за правноснажну пресуду кривичног суда којом се оптужени оглашава кривим.

6. Полазећи од праксе Уставног суда, као и праксе и критеријума међународних институција за заштиту људских права, Уставни суд је уставноправном оценом спроведеног поступка у овој правној ствари утврдио да је у конкретном случају повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року.

Период оцене разумности дужине трајања судског поступка који спада у надлежност Уставног суда, *ratione temporis*, почео је 8. новембра 2006. године, када је ступио на снагу Устав Републике Србије који установљава уставну жалбу као правно средство за заштиту људских права и слобода и свакоме јемчи право на јавну и непристрасну расправу у разумном року. Међутим, полазећи од тога да судски поступак по својој природи представља јединствену целину, Уставни суд је становишта да приликом оцене разумног рока суђења треба узети у обзир целокупни период трајања кривичног поступка, од 9. марта 2003. године, када је оштећени као тужилац, овде подносилац уставне жалбе, поднео оптужни предлог Трећем општинском суду у Београду.

Разумност дужине трајања поступка мора се процењивати у сваком конкретном случају, првенствено имајући у виду следеће критеријуме: сложеност предмета, понашање подносиоца представке и понашање надлежних органа власти, као и која је важност предмета расправљања за подносиоца представке.

Ценећи наведене критеријуме за утврђивање повреде права на суђење у разумном року у конкретном случају, Уставни суд је мишљења да у овом кривичном предмету није било посебно сложених правних питања о којима би се суд изјашњавао, а такође ни комплексност чињеничног стања није захтевала да доказни поступак траје дуже време.

Уставни суд оцењује да подносилац уставне жалбе својим радњама није допринео дужем трајању судског поступка, а није имао на располагању делотворна правна средства против неоправдано дугог трајања кривичног поступка.

Подносилац уставне жалбе је имао неспорни интерес да се у поступку утврди да ли је окривљени извршио кривично дело лажног пријављивања. Ово из разлога што се по пријави овде окривљеног водио кривични поступак против подносиоца уставне жалбе због кривичног дела тешке крађе, који је касније обустављен услед одустанка јавног тужиоца од даљег кривичног гоњења.

Уставни суд налази да је до обуставе кривичног поступка због наступања апсолутне застарелости кривичног гоњења дошло услед одуговлачења поступка од стране првостепеног суда. За све време трајања поступка донета је само једна пресуда и то 20. децембра 2006. године, која је отправљена странкама након више од 15 месеци од доношења и потом укинута решењем Окружног суда у Београду 10. јула 2008. године. Уставни суд налази да се поступање првостепеног суда због тога не може сматрати ефикасним и делотворним. Дужност суда је да поступак спроведе без одуговлачења, да правовремено и ефикасно реагује и да благовремено предузме све законске мере с циљем разјашњења чињеничног стања и доношења одлуке. Уставни суд наглашава да је у правној држави од изузетне важности доношење одлука без непотребног одлагања, како се не би угрозила делотворност судске заштите Уставом гарантованих права и слобода и како би се повратило и одржало поверење грађана у судове.

По оцени Уставног суда, одуговлачење поступка у овом случају искључиво је проузроковано пропуштањем првостепеног суда да правовремено и ефикасно поступа. Наиме, првостепени суд није у року од осам дана, предвиђеним Законом о кривичном поступку, изradio и странкама послао писмени отправак првостепене пресуде, већ је то учинио после 15 месеци, 31. марта 2008. године, знајући притом да за кривично дело које је окривљеном стављено на терет апсолутна застарелост кривичног гоњења наступа 31. октобра 2008. године.

Уставни суд је, на основу свега изнетог, утврдио да је подносиоцу уставне жалбе ускраћено право на делотворну судску заштиту, гарантовано чланом 22. став 1. Устава, због неоправданог одуговлачења поступка за које одговорност има надлежни суд, јер је прекорачио разуман рок за јавно расправљање и одлучивање о правима подносиоца уставне жалбе, чиме је повредио његово право зајемчено чланом 32. став 1. Устава.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), уставну жалбу усвојио и одлучио као у тачки 1. изреке.

7. На основу одредбе члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, Уставни суд је у тачки 2. изреке одлучио да се правично задовољење подносиоца уставне жалбе због констатоване повреде уставног права оствари утврђењем права на накнаду нематеријалне штете, на начин предвиђен одредбама члана 90. Закона о Уставном суду.

8. Полазећи од изнетог, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-105/2009 од 22. јула 2010. године

Уставне жалбе из области грађанског права

Поведа права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава и права на имовину из члана 58. Устава

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба В. С. изјављена због повреде права на суђење у разумном року зајемченог чланом 32. став 1. Устава Републике Србије и повреде права на имовину зајемченог чланом 58. став 1. Устава у извршном поступку који се води у предмету Четвртог општинског суда у Београду И. 1182/05.

2. Утврђује се право подносиоца уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете, коју може остварити на начин предвиђен одредбама члана 90. Закона о Уставном суду.

3. Налаже се Првом основном суду у Београду, Народној банци Србије – Одељење за принудну наплату и другим државним органима и организацијама које учествују у извршном поступку да предузму неопходне мере како би се извршни поступак у предмету Четвртог општинског суда у Београду И. 1182/05 окончао у најкраћем могућем року.

Образложење

1. В. С. из Београда је 27. јануара 2009. године, преко пуномоћника В. М. Р., адвоката из Београда, поднео Уставном суду уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року зајемченог чланом 32. став 1.

Устава Републике Србије и повреде права на имовину из члана 58. Устава, у извршном поступку који се води у предмету Четвртог општинског суда у Београду И. 1182/05.

Подносилац уставне жалбе наводи да је по предлогу за извршење који је поднео 21. новембра 2005. године, Четврти општински суд у Београду донео решење о извршењу И. 1182/05 од 25. новембра 2005. године и доставио га Народној банци Србије, Дирекција за регистре и принудну наплату, Одељење за принудну наплату – Одсек за пријем основа и налога принудне наплате у Крагујевцу, као надлежној организацији за принудну наплату, ради спровођења извршења. Подносилац уставне жалбе наводи да извршни поступак ни после четири године од доношења решења о извршењу није спроведен, због поступања Народне банке Србије, која је неовлашћено прекидала поступак и није предузимала мере прописане законом ради спровођења извршења, због неовлашћеног ометања извршног поступка од стране Агенције за приватизацију која је, без законског основа, давала Народној банци Србије више пута „налоге“ за прекид поступка извршења, као и због неделотворног поступања Четвртог општинског суда у Београду који није благовремено реаговао на захтеве и ургенције подносиоца уставне жалбе и предузимао адекватне мере за убрзање поступка. Подносилац уставне жалбе сматра да су му таквим поступањем суда и наведених државних органа и организација повређена Уставом гарантована права на суђење у разумном року и на имовину, па предлаже да Уставни суд донесе одлуку којом ће усвојити уставну жалбу и утврдити да су му права чију је заштиту тражио повређена, наредити окончање извршног поступка, забранити Агенцији за приватизацију и Народној банци Србије да даље прекидају поступак извршења и утврдити право подносиоца на накнаду штете, на начин прописан одредбама члана 90. Закона о Уставном суду.

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

У поступку пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у списе предмета Четвртог општинског суда у Београду И. 1182/05, одговор Народне банке Србије, Дирекција за регистре и принудну наплату, Одељење за принудну наплату и документацију приложену уз уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Подносилац уставне жалбе је 21. новембра 2005. године, у својству извршног повериоца, поднео Четвртом општинском суду у Београду предлог

за извршење против извршног дужника ДП „ТЕЛЕОПТИК-ЖИРОСКОПИ“ из Београда, на основу правноснажне и извршне делимичне пресуде Четвртог општинског суда у Београду П.1 448/01 од 2. јуна 2005. године, којом је дужник обавезан да подносиоцу уставне жалбе, на име неисплаћене зараде, исплати износ од 227.876,00 динара, са законском затезном каматом на сваки појединачни месечни износ зараде наведен у изреци пресуде, почев од 15. у месецу за претходни месец до исплате. Предложено је да се извршење спроведе на новчаним средствима на рачунима извршног дужника, тако што ће се наведени новчани износ пренети са рачуна извршног дужника на означени рачун пуномоћника подносиоца уставне жалбе.

Четврти општински суд у Београду је 25. новембра 2005. године донео решење о извршењу И. 1182/05, којим је усвојио предлог за извршење и одредио трошкове извршења у износу од 11.040,00 динара. Решење о извршењу је истог дана достављено Народној банци Србије – Одељење за принудну наплату у Крагујевцу.

Поступајући по захтеву Уставног суда од 26. марта 2009. године да на основу члана 72. став 3. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08) достави одговор на наводе из уставне жалбе и извештај о томе да ли је спроведено принудно извршење решења Четвртог општинског суда у Београду И. 1182/05 од 25. новембра 2005. године, Народна банка Србије је дописом број XIV/2-924/4/09 од 13. априла 2009. године обавестила Уставни суд о следећем: да је наведено решење о извршењу примила 1. децембра 2005. године; да је решење одмах по пријему заведено у одговарајућу Евиденцију о редоследу плаћања, према времену пријема и одговарајућем редоследу приоритета; да су у време доношења решења од стране суда, као и у време његовог пријема у Одсеку за пријем основа и налога принудне наплате у Крагујевцу рачуни извршног дужника били у блокади по другим основима и налозима за принудну наплату, који су по времену пријема раније евидентирани, а да се извршење није могло спровести због недостатка новчаних средстава на рачунима дужника; да је Народна банка Србије прекинула поступак извршења свих основа и налога за принудну наплату сходно налогу Агенције за приватизацију (налог број 10-2123/06 од 8. августа 2006. године и накнадно достављени налог број 1695/III од 12. септембра 2006. године); да је прекинути поступак настављен 9. октобра 2008. године, након достављања дописа Агенције којим је повучен налог за прекид поступка (налог број 1217/02-0910); да су рачуни извршног дужника поново у блокади и да извршење зависи од прилива новчаних средстава на његовим рачунима; да се потраживање подносиоца уставне жалбе налази тренутно на 83. месту у редоследу наплате и да су укупне обавезе дужника пре примљеног налога износиле 33.649.736,28 динара.

Агенција за приватизацију је налоге за прекид поступка извршења доставила Народној банци Србије (налог број 10-2123/06 од 8. августа 2006. године и накнадно достављени налог број 1695/III од 12. септембра 2006. године), са образложењем да за наведеног извршног дужника није донела одлуку о методу приватизације до дана ступања на снагу Закона о изменама

и допунама Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, број 45/05), односно до 8. јуна 2005. године. Агенција за приватизацију је 12. јуна 2006. године донела одлуку којом је одредила метод јавне аукције као метод приватизације, а 9. октобра 2008. године доставила је Народној банци Србије налог за повлачење налога за прекид поступка извршења.

Подносилац уставне жалбе је доставио Уставном суду доказе да се више пута обраћао Четвртог општинском суду са захтевом да се извршење спроведе (24. фебруара 2006, 28. септембра 2006, 6. новембра 2006, 13. јуна 2007, 23. августа 2007, 21. децембра 2007, 22. априла 2008, 30. октобра 2008. године), као и Народној банци Србије, Дирекција за регистре, Одељење за принудну наплату.

Из писмених доказа које је подносилац уставне жалбе приложио уз уставну жалбу произлази: да је након пријема решења о извршењу И. 1182/05 ради спровођења – 1. децембра 2005. године, Народна банка Србије прекинула поступак принудне наплате потраживања са рачуна ДП „ТЕЛЕОПТИК-ЖИРОСКОПИ“ по наведеним налозима Агенције за приватизацију од 8. августа 2006. године и 12. септембра 2006. године; да је по захтеву подносиоца уставне жалбе и ургенцији по том захтеву (поднесци од 28. септембра 2006. године и 6. новембра 2006. године) за предузимање мера да се поступак извршења настави и спроведе, Четврти општински суд у Београду, након неколико месеци донео закључак И. 1182/05 од 4. маја 2007. године, који је доставио Народној банци Србије, након чега је поступак извршења настављен; да је Народна банка Србије после пријема наведеног закључка, односно налога суда за наставак поступка, поново прекинула поступак извршења, који је наставила тек након повлачења налога Агенције за приватизацију о прекиду поступка извршења од 9. октобра 2008. године, али да извршење још није спроведено; да је Агенција за приватизацију 28. октобра 2004. године донела Одлуку о методу приватизације ДП „ТЕЛЕОПТИК-ЖИРОСКОПИ“ методом јавног тендера, пре ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о приватизацији 8. јуна 2005. године, те да је 13. јуна 2006. године Агенција донела одлуку којом је изменила прводонету одлуку о методу приватизације наведеног предузећа у метод јавне аукције; да се подносилац уставне жалбе приликом пријема решења о извршењу у надлежној организацији Народне банке у редоследу принудне наплате на рачунима извршног дужника налазио на 43. месту у оквиру налога другог реда приоритета, да би након прекидања поступка извршења пао на 83. место у том редоследу за наплату; да је извршни дужник ДП „ТЕЛЕОПТИК-ЖИРОСКОПИ“ привредно друштво у поступку приватизације, над којим није покренут поступак стечаја или ликвидације.

Увидом у веб страницу Агенције за привредне регистре Уставни суд је утврдио да је Агенција за приватизацију донела одлуку број 10-2664/09-1217/02 од 26. јуна 2009. године, којом се покреће поступак реструктурирања субјекта приватизације ДП „ТЕЛЕОПТИК-ЖИРОСКОПИ“.

4. Одредбама Устава на чију се повреду указује у уставној жалби утврђено је: да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен

суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (члан 58. став 1).

Законом о извршном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04) прописано је: да извршење и обезбеђење одређује и спроводи суд (члан 3. став 1); да је у поступку извршења и обезбеђења суд дужан да поступа хитно, као и да је о предлогу за извршење суд дужан да одлучи у року од три дана од дана подношења предлога (члан 5. ст. 1. и 2); да суд одређује извршење, односно обезбеђење на оним средствима и на оним предметима који су наведени у извршном предлогу, односно предлогу за обезбеђење (члан 8. став 1); да одлуке у извршном поступку суд доноси у облику решења или закључка, те да се закључком издаје налог судском извршиоцу, другом запосленом у суду или другом лицу за спровођење појединих радњи и одлучује о питањима управљања поступком (члан 9); да су средства извршења ради остварења новчаног потраживања – продаја покретних ствари, продаја непокретности, пренос новчаног потраживања, пренос потраживања за предају покретних ствари или непокретности, уновчење других имовинских права, пренос средстава која се воде на рачуну код банке, продаја акција и продаја удела у привредним субјектима (члан 42. став 2); да суд може потпуно или делимично одложити извршење на предлог извршног повериоца, извршног дужника или трећег лица које је покренуло парнични поступак у смислу члана 23. став 4. овог закона, уз одређивање времена на које се извршење одлаже, с тим што се одложено извршење наставља по истеку времена за које је одложено (чл. 63. до 67), или може застати са извршењем на захтев извршног повериоца у смислу члана 202. Закона; да се у поступку извршења и обезбеђења сходно примењују одредбе Закона о парничном поступку, ако овим или другим законом није другачије одређено (члан 27); да се решењем о извршењу на новчаним средствима која се воде на рачуну извршног дужника налаже банкама и другим финансијским организацијама, да новчани износ за који је одређено извршење пренесу са рачуна извршног дужника на рачун извршног повериоца, а за потраживања за које је прописана готовинска исплата, да се тај износ исплати извршном повериоцу у готовом новцу (члан 198); да решење о извршењу суд доставља организацији за принудну наплату која одмах налаже банкама или другим финансијским организацијама код којих се воде рачуни извршног дужника да обуставе све исплате са тих рачуна до коначне наплате потраживања (члан 199. став 1).

Одредбама чл. 47. до 49. и члана 57. Закона о платном промету („Службени лист СРЈ“, бр. 3/02 и 5/03 и „Службени гласник РС“, бр. 43/04 и 62/06), ближе се регулише поступак извршења принудном наплатом са рачуна клијента (извршног дужника). Према одредбама чл. 47. и 48. Закона, принудна наплата са рачуна клијента врши се са свих рачуна клијента код банака на којима он има средства и то на основу, поред осталог, извршних судских

решења, према времену пријема код организације за принудну наплату, а средства на рачуну банке блокирана на основу налога организације за принудну наплату, клијенти банака не могу користити за плаћања дужника или за принудну наплату по другом основу, осим за извршење обавезе дужника због које су блокирана. Одредбама члана 57. Закона прописано је да до оснивања организације за принудну наплату, принудну наплату основа и налога за ту наплату са рачуна клијента врши Народна банка Србије, у поступку утврђеном у чл. 47. до 49. овог закона, те да Народна банка Србије прописује начин принудне наплате са рачуна клијента у смислу овог члана.

Одредбама Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05 и 123/07), поред осталог је прописано: да ако Агенција за приватизацију процени да капитал или имовина субјекта приватизације не могу бити продати методом јавног тендера или јавне аукције без претходног реструктурирања, доноси одлуку о реструктурирању у поступку приватизације, у складу са овим законом (члан 19. став 1); да се од дана доношења одлуке о реструктурирању до доношења одлуке о окончању реструктурирања не може против субјекта приватизације, односно над његовом имовином одредити или спровести принудно извршење ради намирења поверилаца, да Агенција одлуку о реструктурирању у року од пет дана од њеног доношења доставља органу надлежном за спровођење принудне наплате, судовима и другим органима надлежним за доношење основа и налога за принудну наплату, да по основу ове одлуке орган надлежан за спровођење принудне наплате обуставља извршавање евидентираних основа и налога, а судови и други органи надлежни за доношење основа и налога за принудну наплату не доносе нове основе и налоге за принудну наплату, те да се поступак принудног извршења који је у току прекида, с тим што Агенција по окончању поступка реструктурирања, односно продаје, обавештава судове и друге државне органе (члан 20ж).

Из наведених одредаба закона произлази да суд одређује и спроводи извршење, па и извршење на средствима на рачуну извршног дужника, као средству извршења ради остварења новчаног потраживања, да Народна банка Србије, преко свог надлежног органа, обавља одређене радње у поступку спровођења извршења на начин и у поступку прописаном законом и подзаконским прописима донетим на основу закона, те да само стварно надлежан суд може одложити или прекинути поступак спровођења извршења одређеног решењем суда донетим по предлогу за извршење, а да поступак извршења не може одлагати, односно прекидати неки други државни орган или организација, па ни Народна банка Србије, нити Агенција за приватизацију. Такође, законски основ за прекид поступка извршења може представљати пуноважно донета одлука о реструктурирању привредног друштва – субјекта приватизације, по којој суд треба да донесе одлуку о прекиду поступка. Судски извршни поступак не може се прекинути у односу на предузеће које је у поступку приватизације, без реструктурирања, као што су то својим актима и радњама у предметном извршном поступку учинили Агенција за приватизацију и Народна банка Србије.

5. На основу изложеног, Уставни суд је констатовао да је извршни поступак по предлогу подносиоца уставне жалбе отпочео 21. новембра 2005. године и да још увек није окончан, јер извршење није спроведено, а извршење пресуде сматра се саставним делом „суђења“ у смислу члана 32. став 1. Устава.

Уставни суд сматра да време које треба узети у обзир за одлучивање о захтеву подносиоца уставне жалбе тече од 8. новембра 2006. године, када је ступио на снагу Устав Републике Србије којим је установљена уставна жалба и гарантовано право на суђење у разумном року. Међутим, полазећи од тога да судски поступак представља јединствену целину, то је Уставни суд становишта да се за утврђивање разумне дужине трајања извршног поступка у конкретном случају мора имати у виду читав период од подношења предлога за извршење надлежном општинском суду 21. новембра 2005. године, па надаље, јер поступак још увек није окончан.

Одлучујући о постојању повреде права на суђење у разумном року, уставноправном оценом спроведеног поступка у предметној правној ствари заснованом на пракси Уставног суда и критеријумима међународних организација за заштиту људских права приликом одређивања разумности дужине трајања извршног поступка у конкретном случају, Уставни суд је утврдио да је подносиоцу уставне жалбе повређено наведено право.

Извршни поступак, односно поступак по коме судови спроводе принудно остварење потраживања на основу извршне или веродостојне исправе, по самом закону је хитан поступак, у коме је суд дужан да поступа не само у законом прописаним роковима, већ да током целог поступка поступа сагласно начелу хитности. При томе, предмет конкретног поступка извршења је од изузетног значаја за подносиоца уставне жалбе, с обзиром на то да је у питању извршење правноснажне судске одлуке која се односи на неисплаћене зараде подносиоца уставне жалбе по основу рада, односно радног односа код послодавца за период од више година, које су основ подносиоцеве егзистенције. У овом поступку, по оцени Уставног суда, Четврти општински суд у Београду није поступао хитно, ефикасно и ажурно. Решење о извршењу је донето 25. новембра 2005. године, четири дана након подношења предлога за извршење, тако да је рок за доношење решења прекорачен за само један дан. Међутим, даље поступање суда је допринело томе да извршење није спроведено ни након четири године од дана доношења решења о извршењу, јер суд није предузимао све законом предвиђене радње усмерене ка хитном окончању поступка. Наиме, по поднеску и ургенцији повериоца, овде подносиоца уставне жалбе, из септембра 2006. године, којим је суд обавештен о прекиду поступка и неспровођењу извршења од стране Народне банке Србије и захтеву да суд предузме мере да се поступак настави и спроведе без одлагања, Четврти општински суд у Београду је тек маја 2007. године донео закључак којим се налаже Народној банци Србије да поступи по решењу о извршењу, док по поднеску повериоца од 30. октобра 2008. године, којим је обавештен о поновном прекиду поступка, суд није предузимао никакве мере, односно радње ради убрзања поступка и спровођења извршења.

Уставни суд налази да је за одлучивање о предметној уставној жалби битно и поступање Народне банке Србије, као законом овлашћене организације за спровођење извршења принудном наплатом потраживања на новчаним средствима која се воде на рачуну извршног дужника. Према становишту Уставног суда, приликом оцењивања да ли је временски рок за одлучивање о правима и обавезама странке, односно за спровођење извршења на основу извршних исправа прописаних законом разуман, потребно је преиспитати поступање не само судова пред којима се води поступак, већ и поступање других државних органа или вршилаца јавних овлашћења који предузимају поједине радње у поступку или у вези са поступком, а чије учешће може утицати на његову дужину трајања. При томе, Уставни суд констатује да је однос Четвртог општинског суда и Народне банке Србије однос државних органа интерног карактера, и као такав је изван утицаја подносиоца уставне жалбе. У сваком случају, подносилац уставне жалбе је учинио све што је у његовој моћи да убрза извршни поступак на тај начин што се више пута писменим ургенцијама обраћао и суду и Народној банци Србије за спровођење извршења.

Уставни суд сматра да је неспровођење извршења у конкретном случају узроковано пре свега актима, односно радњама Народне банке Србије и Агенције за приватизацију, али и општинског суда који није делотворно поступао у извршном поступку, на којима је стога и одговорност за неизвршавање правноснажне пресуде којом је утврђено новчано потраживање подносиоца уставне жалбе. Европски суд за људска права је у пресудама у предмету *Влаховић њројив Србије*, од 16. децембра 2008. године („Службени гласник РС“, број 1/09), и у предмету *Качајор и други њројив Србије*, од 15. јануара 2008. године („Службени гласник РС“, број 14/08) изразио став да се у случају када је утврђено да је држава због аката и радњи својих органа одговорна за неизмирени дуг подносиоцу уставне жалбе, иста се не може позвати на недостатак средстава дужника као оправдање за неокончање извршног поступка. При томе, одговорност Народне банке за неспровођење извршења у конкретном случају, Уставни суд налази у непоштовању законских обавеза у извршном поступку и прекиду поступка извршења без правног основа и противно налогу општинског суда.

6. Имајући у виду да је у поступку пред Уставним судом утврђено да у периоду дужем од четири године, суд надлежан за извршење и Народна банка Србије, као законом овлашћена организација за спровођење извршења принудном наплатом потраживања на новчаним средствима која се воде на рачуну извршног дужника, нису предузели све неопходне мере и радње прописане законом како би се извршила правноснажна пресуда Четвртог општинског суда у Београду П.1 448/01 од 2. јуна 2005. године на начин како је то предлогом за извршење тражено, при чему су посебно Народна банка Србије и Агенција за приватизацију својим актима и радњама допринели одуговлачењу поступка извршења, Уставни суд је оценио да је у извршном поступку који се води у предмету Четвртог општинског суда у Београду И. 1182/05, повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року зајемчено чланом 32. став 1. Устава.

Поред тога, Суд је оценио да наведени пропуст Четвртог општинског суда у Београду и Народне банке Србије да изврше правноснажну и извршну делимичну пресуду изречену у корист подносиоца уставне жалбе у периоду дужем од четири године, представља и повреду права подносиоца на мирно уживање имовине стечене том пресудом, које право је зајемчено одредбом члана 58. став 1. Устава. Европски суд за људска права је у пресудама у предметима *Влаховић ирошић Србије*, од 16. децембра 2008. године („Службени гласник РС“, број 1/09) и *Качајор и дрући ирошић Србије*, од 15. јануара 2008. године („Службени гласник РС“, број 14/08) изразио став да пропуст државе да изврши правноснажну пресуду изречену у корист подносиоца представља мешање у његово право на мирно уживање имовине. Такође, Уставни суд је у својој Одлуци Уж број 1499/2008 од 16. јула 2009. године заузео став да свако новчано потраживање досуђено правоснажном судском одлуком улази у имовину повериоца, те да, стога, неспровођење извршења судске одлуке којом је то потраживање досуђено представља повреду права на мирно уживање имовине зајемченог чланом 58. став 1. Устава Републике Србије.

Полазећи од изнетог, Уставни суд је, сагласно члану 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), уставну жалбу усвојио и одлучио као у тачки 1. изреке.

7. Имајући у виду чињеницу да извршни поступак поводом кога је поднета уставна жалба још није окончан и да је подносилац уставне жалбе поставио захтев за накнаду нематеријалне штете и отклањање последица утврђене повреде права, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одредио да се штетне последице утврђене повреде Уставом зајемчених права отклоне утврђивањем права на накнаду нематеријалне штете и налагањем надлежном суду и другим државним органима и организацијама који учествују у извршном поступку да предузму све неопходне мере како би се извршни поступак окончао у најкраћем могућем року, као у тач. 2. и 3. изреке.

Такође, Уставни суд је, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио да ову одлуку објави у „Службеном гласнику Републике Србије“ „“, имајући у виду значај који има за заштиту Уставом гарантованих људских права и грађанских слобода.

На основу свега изложеног и одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

**Повреда права на правично суђење из члана 32. став 1.
Устава (у преосталом делу одбијање – није повређено право
на рад из члана 60. Устава)**

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба М. В. и утврђује да је решењем Врховног суда Србије Рев. II 134/08 од 13. фебруара 2008. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење гарантовано одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбија.

2. Поништава се решење Врховног суда Србије из тачке 1. и одређује се да Врховни касациони суд донесе нову одлуку по ревизији коју је Милорад Вучковић изјавио против пресуде Окружног суда у Суботици Гж1. 215/07 од 31. октобра 2007. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. М. В. из Суботице, преко пуномоћника Ђ. М., адвоката из Суботице, поднео је Уставном суду 14. маја 2008. године благовремену и допуштену уставну жалбу против решења Врховног суда Србије Рев. II 134/08 од 13. фебруара 2008. године, због повреде права на правично суђење и права на рад, гарантованих одредбама члана 32. став 1. и члана 60. Устава Републике Србије. У уставној жалби се наводи да је оспореним решењем Врховног суда одбачена као недозвољена ревизија тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе, јер је према ставу Врховног суда, у споровима о новчаним потраживањима из радних односа ревизија дозвољена под истим условима као и у имовинскоправним споровима који се односе на новчано потраживање. Врховни суд је, применом одредбе члана 491. важећег Закона о парничном поступку, на основу одредбе члана 382. Закона о парничном поступку који је важио у време подношења предметне тужбе првостепеном суду, на конкретан случај применио став 2. члана 382. раније важећег ЗПП, према коме ревизија није дозвољена у имовинскоправним споровима у којима се тужбени захтев односи на потраживања у новцу, предају или извршење неке друге чинидбе, ако вредност спора побијаног дела правноснажне пресуде не прелази 300.000 динара. С обзиром на то да је вредност предмета овог спора 299.933,00 динара, Врховни суд је решењем одбацио ревизију као недозвољену. Међутим, подносилац уставне жалбе наводи да је Врховни суд „пренебрегнуо“ одредбу члана 382. став 4. тачка 2) раније важећег ЗПП, према којој је, изузетно, и када се ради о тужбеном захтеву из става 2. и 3. овог члана, ревизија увек дозвољена у споровима о накнади штете за изгубљено издржавање услед смрти даваоца издржавања и због изгубљене

зараде и других прихода по основу рада. Тако је, по мишљењу подносиоца уставне жалбе, Врховни суд одбацавањем дозвољене ревизије повредио његово право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, као и права по основу рада гарантована чланом 60. Устава.

2. Према одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у документацију приложену уз уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за доношење одлуке у овом уставносудском предмету:

Пресудом Општинског суда у Суботици П-1. 43/07 од 29. маја 2007. године усвојен је тужбени захтев тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе, па је обавезан тужени „Динамотранспорт“ А. Д. Суботица (као бивши послодавац) да тужиоцу на име неисплаћених зарада и накнада зарада исплати укупан износ од 66.805,00 динара за период од 1. јула 2002. године до 15. децембра 2003. године и на име отпремнине износ од 223.128,00 динара, са припадајућим законским затезним каматама и трошковима парничног поступка.

Пресудом Окружног суда у Суботици Гж 1. 215/07 од 31. октобра 2007. године уважена је жалба туженог, па је преиначена наведена пресуда Општинског суда у Суботици, тако што је одбијен тужбени захтев тужиоца да се обавезе тужени да му исплати тражене износе неисплаћене зараде за одређени период рада пре добијања отказа и обрачунату отпремнину.

Врховни суд Србије је оспореним решењем Рев. II 134/08 од 13. фебруара 2008. године, на основу одредбе члана 401. у вези са чланом 491. ст. 1. и 4. Закона о парничном поступку, одбадио ревизију тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе, као недозвољену. У образложењу оспореног решења изражен је правни став да се у имовинскоправном спору у коме се тужбени захтев односи на потраживање у новцу дозвољеност ревизије цени према одредбама Закона о парничном поступку које су важиле на дан преиначења тужбе. Врховни суд је утврдио да је на дан преиначења тужбе на снази био Закон о парничном поступку објављен у „Службеном гласнику РС“, број 125 од 22. новембра 2004. године, који је ступио на снагу 23. фебруара 2005. године. Како је одредбом члана 394. став 2. тог закона прописано да ревизија није дозвољена у имовинскоправним споровима у којима се тужбени захтев односи на потраживања у новцу, предају ствари или извршење неке друге чинидбе, ако вредност предмета спора не прелази 500.000,00 динара, а вредност спора у конкретном случају је 299.933,00 динара, дакле мања од наведеног граничног износа, ревизија је, по оцени Врховног суда недозвољена, јер је изјављена против пресуде која се по закону не може поднети.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава прописано је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега, а одредбом члана 60. став 4. Устава прописано је да свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа и нико се тих права не може одрећи.

Одредбом члана 491. став 4. Закона о парничном поступку (у даљем тексту: ЗПП) („Службени гласник РС“, број 125/04) прописано је да ће се о ревизији изјављеној против правноснажне одлуке другостепеног суда, у поступку који је покренут пре почетка примене овог закона, одлучивати по правилима парничног поступка која су важила до ступања на снагу овог закона. У време подношења предметне тужбе првостепеном суду – 1. октобра 2004. године, на снази је био Закон о парничном поступку (у даљем тексту: раније важећи ЗПП) („Службени лист СФРЈ“, бр. 4/77, 36/80, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90 и 35/91 и „Службени лист СРЈ“, бр. 27/92, 31/93, 24/94, 12/98, 15/98 и 3/02), чијом је одредбом члана 382. став 2. било прописано да ревизија није дозвољена у имовинско-правним споровима у којима се тужбени захтев односи на потраживања у новцу, на предају ствари или извршење неке друге чинидбе, ако вредност предмета спора побијаног дела правноснажне пресуде не прелази 300.000,00 нових динара, док је ставом 4. истог члана, који је измењен Законом о изменама и допунама Закона о парничном поступку објављеном у „Службеном листу СРЈ“, број 12/98, било прописано да:

„Изузетно, и кад се ради о тужбеном захтеву из ст. 2. и 3. овог члана, ревизија је увек дозвољена:

- 1) у споровима о издржавању;
- 2) у споровима о накнади штете за изгубљено издржавање услед смрти даваоца издржавања и због изгубљене зараде или других прихода по основу рада;
- 3) у имовинским споровима који настану из противуставних и противзаконитих појединачних аката и радњи којима се правна или физичка лица зависно од седишта, односно пребивалишта стављају у неравноправан положај на јединственом југословенском тржишту или на други начин нарушава јединство југословенског тржишта, укључујући и спорове о накнади штете, која се тим проузрокује.“

Из наведених законских одредаба произлази да, кад су у питању тужбени захтеви у споровима због изгубљене зараде или других прихода по основу рада, ревизија је према раније важећем ЗПП била дозвољена и ако је вредност спора мања од 300.000,00 динара.

5. Анализирајући оспорено решење Врховног суда Србије са становишта цитираних одредаба Закона, Уставни суд оцењује да њиме није на правилан начин одлучено о ревизији тужиоца – овде подносиоца уставне жалбе.

Из образложења решења проистиче да је, према ставу Врховног суда, у споровима о новчаном потраживању из радног односа, ревизија дозвољена под истим условима као и у имовинско-правним споровима који се односе на новчана потраживања. Овакав став Врховног суда је, по оцени Уставног суда, исправан када се ради о изјављеним ревизијама о којима се одлучује применом одредаба важећег ЗПП, али се не може применити када се о изјављеној ревизији, у смислу прелазних одредаба члана 491. ЗПП, одлучује применом одредаба раније важећег ЗПП, јер је противан одредби члана 382. став 4. тачка 2) раније важећег ЗПП, која, изузетно, и када се ради о тужбеном захтеву из става 2. истог члана, дозвољава могућност подношења ревизије против правноснажне пресуде у споровима због изгубљене зараде или других прихода по основу рада. У конкретном случају, предмет спора по тужбеном захтеву подносиоца уставне жалбе управо чини неисплаћена зарада из радног односа и исплата отпремнине, што јесу приходи и материјална права по основу рада, тако да сама вредност предмета спора није опредељујућа код одлуке о дозвољености предметне ревизије.

Имајући у виду наведено, Уставни суд оцењује да ревизија коју је подносилац уставне жалбе изјавио није недозвољена у погледу законског основа за њено изјављивање, односно није поднета против пресуде против које се по закону не може поднети, како је то Врховни суд утврдио оспореним ревизијским решењем, погрешно полазећи од одредбе члана 394. став 2. важећег ЗПП. Уставни суд је становишта да је Врховни суд морао одлучити у меритуму о основаности изјављене ревизије, применом одредбе члана 382. став 4. тачка 2) ЗПП који је био на снази у време подношења тужбе, а на који упућује одредба члана 491. став 4. важећег ЗПП.

6. Оцењујући наводе и разлоге у уставној жалби са становишта одредбе члана 32. став 1. Устава, а имајући у виду све претходно изнето, Уставни суд је утврдио да је оспореним решењем Врховног суда Србије Рев. II 134/08 од 13. фебруара 2008. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење. Наиме, у ситуацији када је ревизија одбачена иако је о њој очигледно требало мериторно одлучивати, суштински је дошло до повреде права подносиоца уставне жалбе на приступ суду, као елемента права на правично суђење, односно до ускраћивања његовог права да надлежан суд оцени све релевантне наводе из поднете ревизије и правично расправи и одлучи о потенцијалним правима подносиоца уставне жалбе на која је у ревизији указао.

На основу изложеног и одредбе члана 89. ст. 1. и 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је уставну жалбу усвојио, те је утврдио да је оспореним решењем Врховног суда Србије повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење и уједно поништио оспорено решење, као меру отклањања утврђене повреде Уставом зајемченог права, уз одређивање да надлежан суд о изјављеној ревизији подносиоца уставне жалбе против побијане другостепене пресуде Окружног суда у Суботици донесе нову одлуку.

Захтев подносиоца уставне жалбе, којим је тражено да Уставни суд утврди и повреду права по основу рада из члана 60. став 4. Устава, за сада је

преурањен, имајући у виду да ће о ревизији подносиоца уставне жалбе бити поново одлучивано, чиме ће и евентуална повреда овог права бити преиспитана по ванредном правном средству у парничном поступку пред Врховним касационим судом, због чега је Суд уставну жалбу у овом делу одбио.

7. Полазећи од изнетог, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-546/2008 од 27. јануара 2010. године

**Повреда права на правично суђење из члана 32. став 1.
Устава (у преосталом делу одбијање – није повређено право
на имовину из члана 58. Устава)**

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба С. Х. изјављена против пресуде Општинског суда у Новом Пазару П1. 483/07 од 20. фебруара 2008. године и пресуде Округног суда у Новом Пазару Гж1. 397/08 од 1. априла 2008. године и утврђује повреда права на правично суђење зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава, док се у преосталом делу уставна жалба одбија.

2. Поништава се пресуда Округног суда у Новом Пазару Гж1. 397/08 од 1. априла 2008. године и одређује да Апелациони суд у Крагујевцу поново одлучи о жалби Синана Хасановића поднетој против пресуде Општинског суда у Новом Пазару П1. 483/07 од 20. фебруара 2008. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. С. Х. из Новог Пазара је, преко пуномоћника Р. Г., адвоката из Новог Пазара, поднео 5. маја 2008. године Уставном суду допуштену и благовремену уставну жалбу изјављену против аката наведених у изреци, због повреде права на имовину из члана 58. Устава Републике Србије, права на правично суђење из члана 6. става 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, као и права из члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију.

У уставној жалби се наводи да су оспореним пресудама повређена наведена права из разлога што су судови погрешно закључили да је споразумом о регулисању међусобних права и обавеза по основу рада, закљученим између подносиоца уставне жалбе и послодавца, регулисано питање накнаде зараде по основу плаћеног одсуства, те да послодавац према подносиоцу

нема дуговања и одбили његов тужбени захтев за накнаду зараде по основу плаћеног одсуства у висини минималне зараде за тражени период. Подносилац уставне жалбе сматра да се у конкретном случају ради о исплати накнаде зараде по основу плаћеног одсуства, а не о исплати зараде, што је регулисано одредбом члана 2. наведеног споразума, те да су у питању две „различите категорије права“. Такође подносилац уставне жалбе наводи да су Општински и Окружни суд у Новом Пазару по основу истог правног питања доносили различите пресуде, чиме је створена правна несигурност. Као пример наводи пресуду Окружног суда у Новом Пазару Гж. 109/07 од 22. марта 2007. године, где је суд по истом правном питању заузео другачији став. Подносилац предлаже да Уставни суд утврди да су му оспореним пресудама повређена наведена људска права.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у списе предмета Општинског суда у Новом Пазару П1. 483/07 и другу приложену документацију и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овом уставносудском предмету:

Подносилац уставне жалбе је био у радном односу у Друштвеном предузећу Савремена конфекција „Рашка“ Нови Пазар до 13. новембра 2006. године, када му је престао радни однос на основу решења послодавца број 596-263/360 од 13. новембра 2006. године, јер је проглашена технолошким вишком због престанка потребе за обављањем послова мајстора радне јединице.

Споразумом о регулисању међусобних права и обавеза по основу рада који је закључен између Друштвеног предузећа Савремена конфекција „Рашка“ Нови Пазар и подносиоца уставне жалбе 13. новембра 2006. године предвиђено је да је предмет овог споразума утврђивање коначног дуговања тог предузећа према запосленом, овде подносиоцу уставне жалбе, на дан престанка радног односа запосленог у предузећу и регулисање међусобних права и обавеза поводом исплате поменутог дуговања, као и дугова запослене према предузећу (члан 1). У члану 2. споразума је утврђено да нема дуга предузећа према подносиоцу уставне жалбе по основу неисплаћених зарада, а предузеће се обавезује да уплати Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање доприносе према прописима у целини. Споразум су потписали подносилац уставне жалбе, надлежно лице код послодавца и представник синдиката.

Подносилац уставне жалбе је поднео Општинском суду у Новом Пазару тужбу против Друштвеног предузећа Савремена конфекција „Рашка“ Нови

Пазар ради исплате накнаде зараде у висини минималне зараде за период од 21. јуна 2004. године до 13. новембра 2006. године, са законском затезном каматом и уплате доприноса за обавезно социјално осигурање у периоду од 1. јануара 2004. године до 13. новембра 2006. године. Подносилац уставне жалбе је у току поступка по предметној тужби повукао тужбени захтев који се односи на уплату доприноса за социјално осигурање.

Оспореном пресудом Општинског суда у Новом Пазару П1. 483/07 од 20. фебруара 2008. године одбијен је као неоснован тужбени захтев подносиоца уставне жалбе, којим је тражено да суд обавезе туженог да му исплати накнаду зараде у висини минималне зараде за период од 21. јуна 2004. године до 13. новембра 2006. године, са законском затезном каматом. У образложењу пресуде је наведено да је тужбени захтев неоснован, будући да је тужилац потписао споразум о регулисању међусобних права и обавеза којим је утврђено да тужено предузеће нема никаква дуговања по основу неисплаћених зарада.

Оспореном пресудом Окружног суда у Новом Пазару Гж1. 397/08 од 1. априла 2008. године одбијена је као неоснована жалба тужиоца и потврђена пресуда Општинског суда у Новом Пазару П1. 483/07 од 20. фебруара 2008. године. У образложењу ове пресуде наведено је да побијана првостепена пресуда није захваћена ниједном битном повредом одредаба члана 361. став 2. Закона о парничном поступку. У образложењу ове пресуде се наводи да „су неосновани наводи жалбе да првостепени суд није правилно у овом случају, утврдио да тужилац потражује накнаду зараде по основу плаћеног одсуства а не накнаду зараде, те да су то две различите категорије које се исплаћују по основу плаћеног одсуства, јер без обзира на то какву категорију има, да ли накнада зараде или зарада тужилац и туженик су потписаним споразумом регулисали сва права и обавезе по основу рада“.

Пресудом Окружног суда у Новом Пазару Гж1. 109/07 од 22. фебруара 2007. године одбијена је као неоснована жалба пуномоћника тужене и потврђена пресуда Општинског суда у Новом Пазару П1. 1079/06 од 20. децембра 2006. године, којом је усвоје истоврсни тужбени захтев тужиље Б. М. из Новог Пазара према истом туженом као послодавцу. У образложењу ове пресуде наводи се да чињеница да је тужиља Б. М. потписала споразум о регулисању међусобних права и обавеза по основу рада не значи да је послодавац измирио за тужиљу све своје законске обавезе. Наиме, „околност да је потписан споразум не искључује право тужиље да према туженику, као послодавцу и даље тражи исплату минималне зараде и уплату спорних доприноса, као право из радног односа, без обзира на то што јој је у међувремену престао радни однос и без обзира на стављање потписа на споразум, јер у чл. 2. истог споразума није наведен износ који је наводно плаћен по основу минималне зараде“.

4. Уставна жалба је поднета због повреде права на имовину из члана 58. Устава Републике Србије, као и због повреде права на правично суђење из члана 6. став 1. Европске конвенције о људским правима и права на имовину из члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију. С обзиром на то да се

одредбе члана 32. став 1. и члана 58. Устава Републике Србије садржински не разликују од наведених одредаба Конвенције, Уставни суд је евентуалну повреду права ценио у односу на одредбе Устава.

Одредбама Устава којима су зајемчена права на чију повреду подносилац уставне жалбе указује, утврђено је: да свако има право на независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне, да се законом може ограничити начин коришћења имовине, као и да је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом (члан 58).

За оцену основаности уставне жалбе, у конкретном случају, од значаја су одредбе Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05 и 54/09) којима је прописано: да запослени има право на одговарајућу зараду, која се утврђује у складу са законом, општим актом и уговором о раду (члан 104. став 1); да се зарада из члана 104. став 1. овог закона састоји од зараде за обављени рад и време проведено на раду, зараде по основу доприноса запосленог пословном успеху послодавца (награде, бонуси и сл.) и других примања по основу радног односа, у складу са општим актом и уговором о раду; да се под зарадом у смислу става 1. овог члана сматра зарада која садржи порез и доприносе који се плаћају из зараде; да се под зарадом, у смислу става 1. овог члана сматрају сва примања из радног односа, осим накнада трошкова запосленог у вези са радом из члана 118. тач. 1) до 4) и других примања из члана 119. и члана 120. тачка 1) овог закона (члан 105); да запослени има право на минималну зараду за стандардни учинак и пуно радно време, односно радно време које се изједначава са пуним радним временом, а ако послодавац и запослени уговоре минималну зараду из става 1. овог члана, послодавац је дужан да ту зараду исплати запосленом у висини утврђеној одлуком из члана 113. овог закона за месец у којем се врши исплата (члан 111. ст. 1. и 2); да запослени има право на накнаду зараде у висини просечне зараде у претходна три месеца, у складу са општим актом и уговором о раду, између осталог, и за време плаћеног одсуства (члан 114. став 1); да запослени има право на накнаду зараде најмање у висини 60% просечне зараде у претходна три месеца, с тим да не може бити мања од минималне зараде утврђене у складу са овим законом, за време прекида рада, односно смањења обима рада до којег је дошло без кривице запосленог, најдуже 45 радних дана у календарској години, као и да изузетно, у случају прекида рада, односно смањења обима рада које захтева дуже одсуство, послодавац може, уз претходну сагласност министра, упутити запосленог на одсуство дуже од 45 радних дана, уз накнаду зараде из става 1. овог члана (члан 116. ст. 1. и 2); да је послодавац дужан да запосленом у случају престанка радног

односа, исплати све неисплаћене зараде, накнаде зараде и друга примања, која је запослени остварио до дана престанка радног односа у складу са општим актом и уговором о раду (члан 186. став 1).

5. Оцењујући наводе и разлоге изнете у уставној жалби са становишта одредбе члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је оценио да је у парничном поступку који је претходио подношењу уставне жалбе повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење.

Наиме, оцењујући наводе подносиоца уставне жалбе у погледу различитог поступања надлежних судова у Новом Пазару, који су у истој чињеничној и правној ситуацији донели различити пресуде, са становишта одредбе члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је оценио да различита пракса редовних судова сама по себи не указује нужно на повреду права на правично суђење.

Ипак, полазећи од наведених одредаба Устава, као и одредаба Закона о раду, Уставни суд је утврдио да су наводи подносиоца уставне жалбе основани у погледу различитог поступања судова у Новом Пазару, који су у истој чињеничној и правној ситуацији донели различите пресуде. Наиме и у поступку П1. 483/07 који је предмет ове уставне жалбе и у поступку који се водио у предмету П1. 1079/06 је утврђено да су тужиоци били у радном односу код истог туженог до момента када им је престао радни однос по основу одлуке туженог о проглашењу технолошким вишком, те да су се до тог момента дужи временски период налазили на плаћеном одсуству. Такође, у оба поступка тужиоци су тражили исплату минималне зараде, које захтеве је тужени оспорио из разлога што су тужиоци потписали идентичан споразум о регулисању међусобних права и обавеза по основу рада. Код овако утврђеног чињеничног и правног стања у оба предмета суд је у поступку који је предмет ове уставне жалбе тужбени захтев у погледу исплате накнаде зараде одбио, док је у поступку који се водио у предмету П1. 1079/06 исти захтев усвојио, док је у оба случаја Окружни суд у Новом Пазару тако различите одлуке потврдио.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је утврдио да су Општински и Окружни суд у Новом Пазару у идентичној чињеничној и правној ситуацији донели различите одлуке о основаности тужбених захтева и на тај начин подносиоца уставне жалбе довели у неравноправан положај у пружању судске заштите његовог права на накнаду зараде у односу на лице чији је тужбени захтев усвојен. Како је Окружни суд у Новом Пазару, као суд последње инстанце у конкретном случају донео различите пресуде, Уставни суд је становишта да је таква пракса суда у погледу заштите права на накнаду зараде супротна принципу правне сигурности (видети пресуде Европског суда за људска права: *Santos Pinto против Португалије* од 20. маја 2008. године и *Beian против Румуније* од 6. децембра 2007. године). Стога је Уставни суд полазећи од одредбе члана 32. став 1. Устава, оценио да је различитом оценом суда датом поводом истог правног питања повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење.

6. На основу изложеног и одредбе члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је уставну жалбу

усвојио, те утврдио да је оспореним пресудама Општинског суда у Новом Пазару ПП. 483/07 од 20. фебруара 2008. године и Окружног суда у Новом Пазару Гж1. 397/08 од 1. априла 2008. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава.

Уставни суд је оценио да су у конкретном случају последице учињене повреде такве природе да се могу отклонити само поништајем другостепене пресуде, како би Апелациони суд у Крагујевцу, као стварно надлежан суд, у поновном поступку донео нову одлуку по жалби. Стога је, на основу одредбе члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучено као у тачки 2. изреке.

С обзиром на то да ће оспорена пресуда Општинског суда у Новом Пазару бити предмет поновног преиспитивања и одлучивања по жалби, Уставни суд сматра да је захтев подносиоца уставне жалбе за утврђивање повреде права на имовину, зајемченог одредбом члана 58. Устава, за сада преурањен, због чега је уставну жалбу у овом делу одбио.

Уставни суд је у својим одлукама Уж–280/2009 и Уж–1967/2009 од 3. децембра 2009. године заузео исти правни став у погледу повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. и права на имовину из члана 58. Устава.

7. Полазећи од изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 45. тачка 9) и члана 89. ст. 1. и 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-521/2008 од 24. фебруара 2010. године

Повреда права на правичну накнаду за рад из члана 60. став 4. Устава

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Г. П. и утврђује да је ставом 2. изреке пресуде Окружног суда у Ваљеву Гж1. 22/08 од 21. јануара 2008. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правичну накнаду за рад зајемчено одредбом члана 60. став. 4. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Окружног суда у Ваљеву Гж1. 22/08 од 21. јануара 2008. године у делу става 2. изреке, којом је усвојена жалба тужене Републике Србије, Министарство унутрашњих послова, Секретаријат у Ваљеву, и преиначена пресуда Општинског суда у Ваљеву ПП. 942/06 од 26. јануара 2007. године у ст. I, II, III и IV изреке, па се одређује да Апелациони суд у Београду донесе нову одлуку по жалби тужене у овој правној ствари изјављеној против ст. I, II, III и IV изреке наведене првостепене пресуде.

3. Ова Одлука има правно дејство и према лицима која нису поднела уставну жалбу а налазе се у истој правној ситуацији, сагласно одредби члана 87. Закона о Уставном суду.

Образложење

1. Г. П. из Горње Топлице је 5. марта 2008. године, преко пуномоћника, адвоката Ј. М. из Ваљева, поднео Уставном суду дозвољену и благовремену уставну жалбу против пресуде Окружног суда у Ваљеву Гж1. 22/08 од 21. јануара 2008. године, због повреде права на правичну накнаду за рад из члана 60. став 4. Устава Републике Србије.

У уставној жалби се наводи: да је подносилац уставне жалбе поднео тужбу Општинском суду у Ваљеву против Републике Србије, Министарство унутрашњих послова, Секретаријат у Ваљеву, ради исплате додатка на плату по основу прековременог рада, ноћног рада и рада у дане државних и верских празника за период од јуна 2003. до јуна 2006. године; да је првостепени суд усвојио тужбени захтев подносиоца уставне жалбе и обавезао тужену на исплату одговарајућег новчаног износа по наведеним основима; да је, поступајући по жалби тужене, Окружни суд у Ваљеву донео оспорену пресуду Гж1. 22/08 од 21. јануара 2008. године и у ставу 2. изреке преиначио првостепену пресуду, тако што је одбио тужбени захтев подносиоца уставне жалбе за исплату додатка на плату по основу прековременог рада, ноћног рада и рада у дане државних и верских празника за период од децембра 2005. до јуна 2006. године; да је оспорена другостепена пресуда заснована на чињеници да је 29. новембра 2005. године ступио на снагу Закон о полицији, којим је у члану 147. став 1. прописано да се, између осталог, због посебних услова рада, рада на дан празника који је нерадни дан, ноћног рада и прековременог рада, запосленима у Министарству могу утврдити коефицијенти за обрачун плате који су од 30 до 50% номинално већи од коефицијената за друге државне службенике; да је Окружни суд у Ваљеву извео погрешан закључак да је подносиоцу уставне жалбе исплаћен додаток на плату по наведеним основима, јер из налаза и мишљења вештака у овој правној ствари произлази да „подносилац није добио решење о висини плате по новом Закону о полицији“; „да вештак констатује да из понуђене документације није могао утврдити да је плата подносиоца уставне жалбе увећана од 30 до 50% сходно новом Закону о полицији“ и да је на тај начин повређено право подносиоца на правичну накнаду за рад. Подносилац уставне жалбе предлаже да Уставни суд усвоји уставну жалбу, поништи оспорену другостепену пресуду у ставу 2. изреке и „да наложи потребне мере за отклањање штетних последица у одређеном року“.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца

уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у документацију приложену уз уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари:

Г. П. (овде подносилац уставне жалбе), Д., Б. Л. и В. Ч. су поднели тужбу Општинском суду у Ваљеу против Републике Србије, Министарство унутрашњих послова, Секретаријат у Ваљеу, ради исплате додатка на плату по основу прековременог рада, ноћног рада и рада у дане државних и верских празника за период од јуна 2003. до јуна 2006. године.

Општински суд у Ваљеу је 26. јануара 2007. године донео пресуду П1. 942/06, којом је усвојио тужбени захтев тужилаца и у ст. I, II, III и IV изреке обавезао тужену да тужиоцима на име неисплаћених додатака на плату по наведеним основима за период од јуна 2003. до јуна 2006. године исплати одговарајуће новчане износе, са законском затезном каматом почев од 25. у наредном месецу за претходни месец па до коначне исплате.

Поступајући по жалби тужене, Окружни суд у Ваљеу је оспореном пресудом Гж1. 22/08 од 21. јануара 2008. године делимично усвојио жалбу и ставом 2. изреке преиначио пресуду Општинског суда у Ваљеу П1. 942/06 од 26. јануара 2007. године у ст. I, II, III и IV изреке, тако што је одбио тужбени захтев тужилаца за исплату додатка на плату по основу прековременог рада, ноћног рада и рада у дане државних и верских празника за период од децембра 2005. до јуна 2006. године. У образложењу оспорене другостепене пресуде се истиче: да је првостепени суд правилно и потпуно утврдио чињенично стање и да је правилно применио материјално право када је нашао да постоји обавеза тужене према тужиоцима у погледу исплате додатка на плату по наведеним основима за период од јуна 2003. до новембра 2005. године; да је првостепени суд погрешно применио материјално право када је обавезао тужену да исплати тужиоцима додатак на плату по наведеним основима за период од децембра 2005. до јуна 2006. године; да је 29. новембра 2005. године ступио на снагу Закон о полицији, којим је у члану 146. став 1. прописано да полицијски службеници и други запослени у Министарству имају право на плату која се састоји од основице и основног и додатног коефицијента у односу на звање, посебне услове рада, опасност, одговорност и сложеност посла; да је одредбом члана 147. став 1. истог Закона прописано да се, између осталог, због посебних услова рада, рада на дан празника који је нерадни дан, ноћног рада и прековременог рада, запосленима у Министарству могу утврдити коефицијенти за обрачун плате који су од 30 до 50% номинално већи од коефицијената за друге државне службенике и да је ставом 3. истог члана прописано да се на права и обавезе проистекле из посебних услова рада не примењују одредбе општих радноправних прописа о увећаној заради; „да је по налажењу Окружног суда, Закон о полицији *lex specialis* за службенике у Министарству унутрашњих послова који у напред наведеним одредбама чл. 146. и 147. предвиђа начин утврђивања и обрачуна плата, тако да се у том случају на плате запослених

у Министарству унутрашњих послова не могу примењивати одредбе Закона о платама у државним органима и јавним службама о додацима на плату. Како одредбе Закона о полицији и то чл. 147. ст. 3. предвиђа да се при обрачуна плата за запослене у Министарству унутрашњих послова не примењују одредбе радноправних прописа о увећаној заради, то тужиоци немају право на исплату додатка на плату по основу прековременог рада, рада на дан празника који је нерадан дан и ноћног рада“.

4. Одредбом члана 60. став 4. Устава, на чију се повреду указује у уставној жалби, утврђено је да свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа, као и да се нико тих права не може одрећи.

Одредбама Закона о полицији („Службени гласник РС“, бр. 101/05 и 63/09), чијом применом су донете пресуде Општинског суда у Ваљеву и Округног суда у Ваљеву, уређена су питања начина утврђивања плата и коефицијената за обрачун плата полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова.

Одредбом члана 146. став 1. наведеног закона прописано је да полицијски службеници и други запослени у Министарству имају право на плату која се састоји од основице коју утврђује Влада и основног и додатног коефицијента у односу на звање, посебне услове рада, опасност, одговорност и сложеност посла.

Одредбом члана 147. Закона је прописано: да се због посебних услова рада, опасности за живот и здравље, одговорности, тежине и природе послова, рада на дан празника који је нерадни дан, ноћног рада, рада у сменама, прековременог рада, дежурстава, приправности и других видова нередовности у раду, запосленима у Министарству могу утврдити коефицијенти за обрачун плате који су од 30 до 50 одсто номинално већи од коефицијената за друге државне службенике, а у висини масе средстава потребних за исплату додатних коефицијената из члана 146. став 1. овог закона (став 1); да се на права и обавезе проистекле из напред наведених посебних услова рада не примењују одредбе општих радноправних прописа о увећаној заради (став 3).

Општим прописима о раду је питање права на увећану зарату за прековремени рад, рад на дан празника, за рад ноћу и рад у сменама, у периоду од 1. децембра 2005. до 31. маја 2006. године, за који је оспореном другостепеном пресудом правоснажно одбијен тужбени захтев подносиоца уставне жалбе за исплату увећане зараде (односно исплату додатка на плату, с обзиром на то да је подносилац полицијски службеник), било уређено на следећи начин:

Одредбама члана 2. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05) је прописано: да се одредбе овог закона примењују на запослене који раде на територији Републике Србије, код домаћег или страног правног, односно физичког лица, као и на запослене који су упућени на рад у иностранство од стране послодавца ако законом није друкчије одређено (став 1); да се одредбе овог закона примењују и на запослене у државним органима,

органима територијалне аутономије и локалне самоуправе и јавним службама, ако законом није друкчије одређено (став 2); да се одредбе овог закона примењују на запослене стране држављане и лица без држављанства који раде код послодавца на територији Републике Србије, ако законом није друкчије одређено (став 3).

Одредбом члана 104. став 1. Закона о раду је прописано да запослени има право на одговарајућу зараду, која се утврђује у складу са законом, општим актом и уговором о раду. Одредбом члана 105. став 1. Закона је прописано да се зарада из члана 104. став 1. овог закона састоји од зараде за обављени рад и време проведено на раду, зараде по основу доприноса запосленог пословном успеху послодавца (награде, бонуси и сл.) и других примања по основу радног односа, у складу са општим актом и уговором о раду, док је одредбом члана 106. Закона прописано да се зарада за обављени рад и време проведено на раду састоји од основне зараде, дела зараде за радни учинак и увећане зараде.

Одредбама члана 108. став 1. Закона је прописано да запослени има право на увећану зараду у висини утврђеној општим актом и уговором о раду, и то, између осталог:

- за рад на дан празника који је нерадни дан – најмање 110% од основице;
- за рад ноћу и рад у сменама, ако такав рад није вреднован при утврђивању основне зараде – најмање 26% од основице;
- за прековремени рад – најмање 26% од основице.

Одредбама Закона о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, број 34/01), које су се примењивале и на постављена и запослена лица у министарствима до 1. јануара 2007. године када је почео да се примењује Закон о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 63/06, 115/06 и 101/07), било је прописано: да се плате постављених и запослених лица из члана 1 овог закона, поред осталог, утврђују и на основу додатка на плату (члан 2. тачка 3)); да додаток на плату, између осталог, припада за дежурство и друге случајеве рада дужег од пуног радног времена одређене прописима (прековремени рад), рад на дан државног и верског празника и рад ноћу (између 22,00 и 6,00 часова наредног дана), ако такав рад није вреднован при утврђивању коефицијента, као и да се додаток на плату обрачунава и исплаћује у висини утврђеној Општим колективним уговором (члан 5. став 1. тач. 2), 3) и 5) и став 2).

5. Испитујући постојање повреде права подносиоца уставне жалбе на правичну накнаду за рад у предметном парничном поступку, Уставни суд је пошао од тога да је Закон о полицији омогућио полицијским службеницима и другим запосленим у Министарству унутрашњих послова да под одређеним условима остваре право на додаток на плату, односно увећану зараду (по основу прековременог рада, ноћног рада и рада у дане државних и верских празника), путем утврђивања већег коефицијента за обрачун плате.

Наиме, законодавац је у члану 147. став 1. Закона о полицији предвидео могућност, али не и обавезу послодавца да запосленима у Министарству унутрашњих послова утврди коефицијенте плата који су за 30 до 50 одсто

номинално већи од коефицијената за друге службенике за рад на дан празника који је нерадни дан, ноћни рад, рад у сменама, прековремени рад, дежурства, приправности и друге нередовности у раду. Одредбом члана 147. став 3. наведеног закона је искључена примена одредаба општих радноправних прописа о увећаној заради на права и обавезе проистекле из посебних услова рада, али само у случају да је запослени остварио право на увећање коефицијента плате на начин и у висини прописаној ставом 1. истог члана. Уколико запосленом у Министарству унутрашњих послова решењем послодавца није утврђен коефицијент за обрачун плате од 30 до 50 одсто номинално већи од коефицијента за друге државне службенике, што представља погодност проистеклу из посебних услова рада, запосленом не може бити ускраћено право на увећану зарату коју за рад на дан празника, рад ноћу, рад у сменама и прековремени рад имају сви запослени у Републици Србији. У противном би право на увећану зарату било ускраћено управо категорији запослених који свој одговоран и тежак посао обављају у условима опасним по живот и здравље.

У конкретном случају, Окружни суд у Ваљевоу је нашао да је неоснован тужбени захтев подносиоца уставне жалбе у делу у коме је по наведеним основима тражио исплату додатка на плату за период од децембра 2005. до јуна 2006. године, јер је „Закон о полицији *lex specialis* за службенике у Министарству унутрашњих послова који у напред наведеним одредбама чл. 146 и 147 предвиђа начин утврђивања и обрачуна плата, тако да се у том случају на плате запослених у Министарству унутрашњих послова не могу примењивати одредбе Закона о платама у државним органима и јавним службама о додацима на плату“. По оцени Уставног суда, овакво правно становиште другостепеног суда би било уставноправно прихватљиво само у случају да је у предметном парничном поступку на несумњив и недвосмислен начин утврђено да је подносилац уставне жалбе остварио своје право на додаток на плату на начин предвиђен одредбом члана 147. став 1. Закона о полицији. Полазећи од утврђеног чињеничног стања у овој правној ствари, Уставни суд је оценио да је Окружни суд у Ваљевоу произвољно применио релевантно материјално право, погрешно оцењујући да подносилац уставне жалбе није имао право на исплату додатка на плату по основу прековременог рада, ноћног рада и рада у дане државних празника који су нерадни дани, самим ступањем на снагу Закона о полицији. С обзиром на све наведено, а имајући у виду да је подносилац уставне жалбе имао право на додаток на плату по наведеним основима, у смислу одредаба члана 2. тачка 3) и члана 5. Закона о платама у државним органима и јавним службама, све до доношења појединачног решења о утврђивању коефицијента за обрачун плате који садржи и законом предвиђено увећање, Уставни суд је оценио да тиме што у конкретном случају Окружни суд у Ваљевоу није на правилан начин утврдио да ли је подносиоцу заиста и исплаћен додаток на плату, повређено његово право на правичну накнаду за рад.

6. Сходно изнетом, Уставни суд је утврдио да је оспореном пресудом Окружног суда у Ваљевоу Гж1. 22/08 од 21. јануара 2008. године повређено

право подносиоца уставне жалбе на правичну накнаду за рад зајемчено одредбом члана 60. став 4. Устава, па је уставну жалбу усвојио, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), и одлучио као у тачки 1. изреке.

Уставни суд је оценио да се штетне последице учињене повреде права могу отклонити једино поништајем оспорене другостепене пресуде у делу става 2. изреке којим је одлучивано о жалби тужене Републике Србије, Министарство унутрашњих послова, Секретаријат у Ваљеву, како би у поновном поступку била донета нова одлука о жалби, те је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучено као у тачки 2. изреке.

Имајући у виду да је ставом 2. изреке оспорене пресуде Окружног суда у Ваљеву Гж1. 22/08 од 21. јануара 2008. године повређено и право других лица на правичну накнаду за рад, а која нису поднела уставну жалбу, Уставни суд је оценио да има места примени члана 87. Закона о Уставном суду, па је, сагласно одредби члана 89. став 3. Закона о Уставном суду, одлучено као у тачки 3. изреке.

7. Полазећи од изложеног, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-292/2008 од 17. март 2010. године

Повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба В. Ћ. и утврђује да је у извршном поступку који се пред Општинским судом у Ивањици водио у предмету И. 283/04 (иницијални број предмета И. 279/00) повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Налаже се Основном суду у Пожеги да предузме све неопходне мере како би се поступак из тачке 1. окончао у најкраћем могућем року.

3. Ова Одлука ће се објавити у „Службеном гласнику Републике Србије“.

О б р а з л о ж е њ е

1. В. Ћ. из Чачка је 6. марта 2008. године изјавио уставну жалбу, због „спорости у раду Општинског суда у Ивањици“.

Подносилац уставне жалбе је навео да је 24. јула 2000. године поднео предлог за извршење Општинском суду у Ивањици против дужника З. С.

из Дубраве, и да до момента подношења уставне жалбе још није наплатио извршну тражбину.

2. У поступку претходног испитивања поднеска утврђено је да уставна жалба не садржи све податке неопходне за поступање Суда, у смислу одредаба члана 85. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07). На основу одредбе члана 44. став 1. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је дописом од 28. октобра 2008. године обавестио подносиоца уставне жалбе о недостацима који спречавају поступање Суда по поднетој жалби и наложио му да у року од 15 дана од дана пријема дописа, уреди уставну жалбу на начин прописан одредбама члана 85. Закона о Уставном суду, те да, поред осталог, наведе људско или мањинско право или слободу зајемчене Уставом за које се тврди да су повређени и захтев о коме Уставни суд треба да одлучи.

Подносилац уставне жалбе је поднеском од 29. октобра 2008. године доставио Уставном суду допуну уставне жалбе, наводећи да му је услед неоправдано дугог трајања поступка пред Општинским судом у Ивањици повређено право на суђење у разумном року. Подносилац је затражио „да Уставни суд донесе решење да се извршење у овом предмету има провести на тај начин што ће се запленили средства буџета Републике Србије и измирити целокупна тражбина повериоца, а потом да се Република Србија рефундира од извршног дужника“, те је навео да је то његов коначни захтев.

3. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

Према одредби члана 82. став 2. Закона о Уставном суду, уставна жалба се може изјавити и ако нису исцрпљена правна средства, у случају када је подносиоцу жалбе повређено право на суђење у разумном року.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

4. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у списе предмета Општинског суда у Ивањици И. 283/04 и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Подносилац уставне жалбе је 25. јула 2000. године поднео Општинском суду у Ивањици предлог за извршење против З. С. из Дубраве, на основу правноснажне и извршне пресуде Општинског суда у Чачку П. 164/00 од 25. априла 2000. године, ради наплате: главног дуга у износу од 32.350,00 динара, са законском затезном каматом почев од 17. фебруара 2000. године па до исплате; трошкова парничног поступка у износу од 5.250,00 динара, са каматом почев од 25. априла 2000. године па до наплате; трошкова извршења. Предложио је да се извршење спроведе пописом, пленидбом и продајом

покретних ствари дужника, посебно стоке која се затекне у домаћинству дужника и преносом добијених износа од продатих ствари повериоцу, све до намирења целокупне тражбине.

Општински суд у Ивањици је 25. јула 2000. године донео решење о извршењу И. 279/00, којим је усвојио предлог за извршење и одредио трошкове извршења у износу од 1.325,00 динара.

У записнику о попису, који је састављен 22. марта 2001. године, констатовано је да је дужнику уручено решење о извршењу, да је извршен попис затечених покретних ствари, да ће њихова процена бити урађена накнадно, те да је дужник навео да су пописане покретне ствари у власништву његовог оца.

Општински суд у Ивањици је 4. децембра 2002. године донео решење о процени пописаних покретних ствари, уз напомену да ће се поједине покретне ствари продати непосредном погодбом, те је заказао јавно надметање ради продаје покретних ствари дужника за 23. децембар 2002. године.

Подносилац уставне жалбе је поднеском од 11. децембра 2002. године предложио да се одузму пописане ствари од дужника и да се одреди јавна продаја дужникових ствари на пијаци у Ивањици, а да се пописана стока прода непосредном погодбом.

У записнику у јавном надметању, који је састављен 25. децембра 2002. године, констатовано је да се на јавном надметању заказаном за 23. децембар 2002. године нико није појавио, те продаја дужникових покретних ствари није могла бити обављена.

Општински суд у Ивањици је 7. фебруара 2003. године донео решење И. 279/00 којим је обуставио поступак извршења, са образложењем да поверилац у року од 30 дана од дана одржавања првог јавног надметања није предложио да се одржи друго јавно надметање или да се ствари продају непосредном погодбом.

Подносилац уставне жалбе је поднеском од 12. фебруара 2003. године затражио да се спроведе извршење, продајом покретних ствари дужника на пијаци или приватним месарима у Ивањици.

Подносилац уставне жалбе је 17. фебруара 2003. године изјавио жалбу против решења Општинског суда у Ивањици И. 279/00 од 7. фебруара 2003. године.

Поступајући судија је 21. маја 2004. године донео закључак да се поднесак подносиоца уставне жалбе од 12. фебруара 2003. године сматра новим предлогом за извршење, те је наложио извршном органу да спроведе извршење у складу са овим предлогом. Предмет је заведен под новим бројем И. 283/04.

Општински суд у Ивањици је 21. фебруара 2005. године донео решење И. 283/04, којим је одредио спровођење извршења забраном и преносом једне половине личног дохотка који дужник прима у предузећу СТР „Ристић“ д. о. о. Ивањица (у даљем тексту: послодавац) на назначену адресу подносиоца уставне жалбе, те је одредио трошкове извршења у износу од 2.325,00 динара.

Подносилац уставне жалбе је 21. јула 2008. године обавестио суд да је 10. јула 2008. године од извршног дужника примио на две уплатнице износ од 32.350,00 динара на име извршне тражбине, те је предложио да се настави поступак извршења и остатак дуга наплати преко благајне послодавца.

Општински суд у Ивањици је 1. септембра 2008. године донео решење И. 283/04, којим је у ставу првом изреке делимично обуставио извршни поступак у предмету И. 283/04, за износ од 32.350,00 динара, услед исплате овог износа извршном повериоцу од стране дужника 10. јула 2008. године, а у ставу другом изреке је навео да у осталом делу решење Општинског суда у Ивањици И. 283/04 од 21. фебруара 2005. године остаје на снази, те је наложена исплата потраживања на текући рачун повериоца.

Подносилац уставне жалбе је поднеском од 4. марта 2009. године затражио да се промени средство извршења, јер послодавац није поступио по судском решењу. Предложио је да се са текућег рачуна послодавца пренесе на његов текући рачун износ потраживања са каматом и трошковима поступка.

5. За оцену навода и разлога уставне жалбе са становишта Уставом зајемченог права на суђење у разумном року, на чију повреду се подносилац уставне жалбе позива, релевантне су следеће одредбе Устава и закона:

Одредбом члана 32. став 1. Устава зајемчено је сваком право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбама Закона о извршном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 28/2000, 73/2000 и 71/01) (у даљем тексту: ЗИП), који је био на снази у време покретања предметног извршног поступка, било је прописано: да је у поступку извршења и обезбеђења суд дужан да поступа хитно (члан 4. став 1); да суд одређује извршење ради остварења новчаног потраживања оним средствима и на оним предметима који су наведени у предлогу за извршење, а кад је поверилац предложио више средстава или више предмета извршења, суд ће по службеној дужности извршење ограничити само на нека од тих средстава, односно предмета, ако су довољни за остварење потраживања (члан 30. ст. 1. и 2); да ће се истовремено са пописом ствари извршити и њихова процена (члан 74. став 1); да се продаја ствари врши путем усменог јавног надметања или непосредном погодбом између купца, с једне стране, и службеног лица или приватног лица које обавља комисионе послове, с друге стране, а да начин продаје ствари одређује суд, водећи рачуна о томе да се постигне најповољније уновчење ствари (члан 78. ст. 1. и 2); да се пописане ствари не могу продати испод процењене вредности на првом надметању, односно у року који је суд одредио за продају непосредном погодбом, а да предлог за друго надметање или за продају путем непосредне погодбе странка може поднети у року од 30 дана од дана првог надметања, односно од дана истека рока који је суд одредио за продају путем непосредне погодбе (члан 79. ст. 1. и 2).

Одредбом члана 80. наведеног закона прописано је: да ако се пописане ствари нису могле продати на другом надметању, суд ће наредна рочишта

одредити само на предлог повериоца (став 1); да предлог за одређивање новог рочишта за надметање поверилац не може ставити пре истека 30 дана од дана претходног рочишта, нити по истеку три месеца од тог дана (став 2); да ће суд обуставити извршење ако странке не ставе предлог за друго надметање или за продају путем непосредне погодбе у року из члана 79. став 4. овог закона, односно ако поверилац не стави предлог у року из става 2. овог члана (став 3).

Према члану 304. Закона о извршном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04), поступци извршења и обезбеђења започети до дана ступања на снагу овог закона окончаће се по одредбама Закона о извршном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 28/2000, 73/2000 и 71/01).

6. Оцењујући период у односу на који је Уставни суд надлежан да цени повреду права на суђење у разумном року, Суд је утврдио да је период у коме се грађанима Србије јемче права и слободе утврђене Уставом и обезбеђује уставносудска заштита у поступку по уставној жалби почео да тече 8. новембра 2006. године, даном ступања на снагу Устава Републике Србије. Међутим, полазећи од тога да извршни поступак по својој природи представља јединствену и недељиву целину, која почиње подношењем предлога за извршење, а завршава се принудним спровођењем решења о извршењу или доношењем решења којим се поступак обуставља, Уставни суд је стао на становиште да се ради утврђивања оправданости дужине трајања извршног поступка у конкретном случају мора узети целокупан период његовог трајања, почев од дана подношења предлога за извршење 25. јула 2000. године.

Када је реч о дужини трајања судског поступка, Уставни суд је утврдио да је извршни поступак до момента достављања списка предмета Општинског суда у Ивањици И. 283/04 трајао девет година и шест месеци и да још није окончан.

Наведено трајање поступка само по себи указује да поступак није окончан у оквиру разумног рока. Међутим, полазећи од тога да је појам разумног трајања судског поступка релативна категорија која зависи од низа чинилаца, а пре свега од сложености правних питања и чињеничног стања у конкретном спору, понашања подносиоца уставне жалбе, понашања судова који су водили поступак, као и значаја истакнутог права за подносиоца, Уставни суд је испитивао да ли су и у којој мери наведени критеријуми утицали на дуго трајање поступка.

У том смислу, Уставни суд је оценио да досадашњи ток извршног поступка не указује да се у конкретном случају ради о сложеној правној ствари.

Оцењујући значај предмета спора за подносиоца уставне жалбе, Уставни суд је закључио да је подносилац спречен да добије новчана средства која је законито очекивао да ће добити, што указује на значај истакнутог права за подносиоца.

Испитујући понашање подносиоца уставне жалбе, Уставни суд је нашао да је подносилац, као поверилац у извршном поступку, у извесној мери и сам допринео продужавању трајања извршног поступка. Наиме, након

неуспеха јавног надметања заказаног ради продаје покретних ствари дужника од 23. децембра 2002. године, подносилац уставне жалбе у наредних 30 дана није предложио да се одржи друго јавно надметање или да се ствари продају непосредном погодбом, те је суд, сагласно одредби члана 79. став 4. Закона о извршном поступку, решењем И. 279/00 од 7. фебруара 2003. године обуставио извршни поступак. Извршни поступак је настављен доношењем новог решења о извршењу И. 283/04 од 21. фебруара 2005. године.

Оцењујући поступање суда у овој правној ствари, Уставни суд је нашао да је споро и неделотворно поступање Општинског суда у Ивањици превасходно допринело овако дугом трајању извршног поступка. Наиме, иако је, сагласно одредби члана 4. став 1. ЗИП, извршни суд дужан да поступа хитно у поступку извршења, Општински суд у Ивањици је извршио попис покретних ствари дужника тек након више од седам месеци од доношења решења о извршењу. Такође, иако је одредбом члана 74. став 1. ЗИП прописано да ће се истовремено са пописом ствари извршити и њихова процена, извршни суд је извршио процену пописаних ствари тек након једне године и осам месеци од момента спроведеног пописа. Затим, иако је подносилац уставне жалбе предлагао да се поједине покретне ствари продају непосредном погодбом, а што је извршни суд и навео у решењу о процени ствари, суд није ни покушао да се на овај начин оствари потраживање повериоца, већ је одредио да се извршење спроведе на заради дужника. Међутим, до остварења само једног дела потраживања повериоца – овде подносиоца уставне жалбе је дошло тек након три године и четири месеца од тренутка када је извршни суд донео решење о извршењу на заради дужника, те до 12. фебруара 2010. године, када су списи предмета Општинског суда у Ивањици И. 283/04 достављени Уставном суду, потраживање подносиоца уставне жалбе још увек није у целини остварено.

Уставноправна оцена спроведеног поступка у овој грађанскоправној ствари, заснована на пракси Уставног суда, као и пракси и критеријумима Европског суда за људска права, потврђује да је у конкретном случају повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року.

Мада је подносилац уставне жалбе у извесној мери и сам допринео овако дугом трајању извршног поступка, Уставни суд је оценио да је споро и неделотворно поступање Општинског суда у Ивањици превасходно довело до тога да извршни поступак, у коме није било сложених чињеничних и правних питања, траје девет година и шест месеци и да још није окончан.

Из тих разлога, Уставни суд је утврдио да је подносиоцу уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, те је уставну жалбу усвојио, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду.

7. На основу члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, Уставни суд је у тачки 2. изреке наложио сада надлежном Основном суду у Пожеги да предузме све неопходне мере како би се поступак из тачке 1. изреке окончао у најкраћем могућем року, а у тачки 3. изреке је одлучио, крећући се у оквиру коначно постављеног захтева подносиоца, да се правично задовољење подносиоца

уставне жалбе због констатоване повреде права, у овом случају оствари објављивањем ове одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“.

8. Полазећи од изнетог, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-290/2008 од 1. април 2010. године

(„Службени гласник РС“, број 46/10)

Повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Д. М. и утврђује да је у поступку који се водио пред Општинским судом у Неготину у предмету ПП. 168/03 повређено право подносиоце уставне жалбе на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

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

О б р а з л о ж е њ е

1. Д. М. из Неготина је 4. јула 2008. године поднела Уставном суду уставну жалбу против пресуде Окружног суда у Неготину Гж. 38/08 од 29. маја 2008. године, због повреде права на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

У уставној жалби подносиоца је навела да је 9. јуна 2003. Општинском суду у Неготину поднела тужбу против Општине Неготин – Општинске управе општине Неготин, да је тај поступак окончан тек након пет година, иако је Законом о парничном поступку прописано да ће суд увек обрађати нарочиту пажњу на потребу хитног решавања радних спорова.

Подносиоца уставне жалбе је „истакла одштетни захтев“ који се састоји у разлици зараде коју би примала да до престанка функције секретара општине није дошло и зараде коју је остваривала на новом радном месту, као и „одштетни захтев“ од два милиона динара за претрпљени страх и болове „због неразумног рока у решавању предметног спора“.

2. У одговору на уставну жалбу, који је Уставном суду достављен 31. марта 2009. године, председник Општинског суда у Неготину је описао ток парничног поступка који је претходио подношењу уставне жалбе и навео да је „до пропуста и одуговлачења у трајању поступка дошло кривицом судија који су поступали у предмету, као и кривицом странака које нису биле заинтересоване да се поступак оконча у разумном року имајући у виду да је тужилца постављена за начелника општинске управе општине Неготин,

јер за све време трајања поступка ни једна писана или усмена притужба није била на одуговлачење поступка“.

3. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена или ускраћена друга правна средства за њихову заштиту.

У поступку пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

4. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у списе предмета П1. 168/03 Општинског суда у Неготину пред којим је вођен првостепени поступак, који је правноснажно окончан оспореном пресудом Округног суда у Неготину Гж1. 38/08 од 29. маја 2008. године, као и у целокупну документацију приложену уз уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Подноситељка уставне жалбе је 9. јуна 2003. године поднела Општинском суду у Неготину тужбу против Општине Неготин – Општинске управе Општине Неготин ради утврђивања незаконитости првостепеног и другостепеног решења тужене, којима је подносиатељка уставне жалбе разрешена са функције секретара општине. Тужбом је тражена и исплата разлике зараде коју би подносиатељка примала на радном месту са којег је разрешена у односу на ново радно место на које је распоређена.

Првостепени суд је 25. јуна 2003. године одржао припремно рочиште. На наредно рочиште, заказано за 17. јул 2003. године, тужиља је лично приступила, док за уредно позвану тужену нико није приступио, те је Општински суд донео решење којим се „расправа одлаже на Н. Н. а нова ће бити накнадно писменим путем заказана“, чему се тужиља није противила. Рочиште за главну расправу одржано је 18. новембра 2003. године, пред новим, трећим по реду председником већа. На рочишту одржаном 18. децембра 2003. године изведен је доказ саслушања сведока и заказано је следеће за 28. јануар 2004. године ради саслушања тужиље, овде подносиатељке уставне жалбе, у својству странке, што јој је непосредно саопштено. Како на то рочиште нико није приступио, расправа је одложена. Следеће рочиште, заказано за 11. мај 2004. године, није одржано, иако је истом приступила тужиља лично са пуномоћником, док за уредно позвану тужену нико није приступио. И овом приликом тужиља је упозорена да ће на наредном рочишту, заказаном за 17. јун 2004. године, бити саслушана у својству странке, али она и поред тога није приступила на ово рочиште. Није одржано ни рочиште заказано за 31. август 2004. године, иако је приступио пуномоћник тужиље, док за уредно позвану тужену нико није приступио. На рочиште заказано за 8. децембар 2004. године од стране петог по реду председника

већа (четврти није заказивао рочишта за главну расправу), нико од уредно позваних странака и њихових пуномоћника није приступио. Расправа је одложена услед „спречености председника већа“.

Две године касније, шести по реду председник већа заказао је следећу расправу за 18. јануар 2007. године, али је и она одложена, јер је пре почетка расправе позлило једном од судија поротника. У наведеном периоду од две године тужила није упутила суду ниједан поднесак којим би захтевала заказивање главне расправе. Одложена је и расправа заказана за 22. фебруар 2007. године, због спречености пуномоћника странака да присуствују расправи. На рочишту за главну расправу одржаном 19. априла 2007. године, тужила је прецизирала тужбени захтев тако што је тражила поништај решења о њеном разрешењу са места секретара општине, док је у делу којим је тражено да се иста врати на наведено радно место тужба повучена, с обзиром на то да је тужила у међувремену постављена на место начелника општинске управе.

Главна расправа у овој парници закључена је на рочишту одржаном 8. маја 2007. године. Пресуда П1. 168/03 од 8. маја 2007. године странкама је експедована 12. марта 2008. године. Првостепеном пресудом одбијен је тужбени захтев у целини, а тужила је обавезана да туженој накнади парничне трошкове. Оспореном пресудом Окружног суда у Неготину Гж1. 38/08 од 29. маја 2008. године одбијена је као неоснована жалба тужиле и потврђена првостепена пресуда у делу којим је одбијен тужбени захтев, док је иста преиначена у делу којим је одлучено о трошковима поступка, тако што је одбијен захтев тужене да јој тужила на име парничних трошкова исплати одређени износ.

5. Одредбом члан 32. став 1. Устава, на чију се повреду позива подносиатељка уставне жалбе, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Законом о парничном поступку („Службени лист СФРЈ“, бр. 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 72/82, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90 и 35/91 и „Службени лист СРЈ“, бр. 27/92, 31/93, 24/94, 12/98, 15/98 и 3/02), који је био на снази у време подношења тужбе, било је прописано: да је суд дужан да настоји да се поступак спроведе без одуговлачења и са што мање трошкова и да ономогући сваку злоупотребу права која странкама припадају у поступку (члан 10); да мировање поступканаступа ако се обе странке пре закључења главне расправе о томе споразумеју, или кад обе странке изостану са припремног рочишта или рочишта за главну расправу, односно кад присутне странке на рочишту неће да расправљају, као и кад једна странка која је уредно позвана изостане, а друга предложи мировање, или кад на рочиште дође само тужилац, па не предложи доношење пресуде због изостанка, да мировање поступка неће наступити ако обе странке изостану са рочишта за извођење доказа пред председником већа или замољеним судијом, већ ће се у том случају, ако су странке уредно позване, рочиште одржати, а ако се

у истом поступку поново испуне услови за мировање, сматраће се да је тужба повучена (члан 216. ст. 1, 3. и 4); да поступак мирује док једна странка не предложи да се поступак настави, а овакав предлог се не може ставити пре него што протекну три месеца од дана кад је наступило мировање поступка (члан 217. ст. 2. и 3); да ће у поступку у парницама из радних односа, а нарочито при одређивању рокова и рочишта, суд увек обраћати нарочиту пажњу на потребу хитног решавања радних спорова (члан 434).

Законом о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 111/09) прописано је да странка има право да суд одлучи о њеним захтевима и предлозима у разумном року, да је суд дужан да настоји да се поступак спроведе без одуговлачења и са што мање трошкова (члан 10); да ако са рочишта за главну расправу изостане тужилац или ако на то рочиште не дође тужени, а уредно су позвани, расправа ће се одржати са присутном странком, а ако на рочишту за главну расправу неоправдано изостану и тужени и тужилац, тужба се сматра повученом (члан 296); да ће у поступку у парницама из радних односа, а нарочито приликом одређивања рокова и рочишта, суд увек обраћати нарочиту пажњу на потребу хитног решавања радних спорова (члан 435).

6. Испитујући повреду права на правично суђење зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је утврдио да се уставном жалбом не доводе у питање елементи правичности који се односе на независност, непристрасност и установљеност законом судова, као ни правичност и јавност расправљања, већ је предмет оспоравања дужина трајања поступка, односно суђење у разумном року, као елемент права на правично суђење.

Оцењујући период у односу на који је Уставни суд надлежан да испитује повреду права на суђење у разумном року, Суд је утврдио да је период у коме се грађанима Србије јемче права и слободе утврђене Уставом и обезбеђује уставносудска заштита у поступку по уставној жалби почео да тече 8. новембра 2006. године, даном ступања на снагу Устава. Међутим, с обзиром на то да судски поступак представља јединствену целину, Уставни суд је становишта да оцена суђења у разумном року мора обухватити целокупан период трајања поступка, од подношења тужбе суду 9. јуна 2003. године, па до достављања другостепене судске одлуке 5. јуна 2008. године.

Анализирајући дужину трајања оспореног парничног поступка, Уставни суд је утврдио да је тај поступак пред Општинским судом у Неготину у предмету П1. 168/03 трајао четири године и девет месеци, а пред Окружним судом у Неготину у предмету Гж1. 38/08 два месеца.

Наведено трајање првостепеног поступка само по себи би могло да укаже да није окончан у оквиру разумног рока. Међутим, полазећи од тога да је појам разумног трајања судског поступка релативна категорија која зависи од низа чинилаца, а пре свега од сложености правних питања и чињеничног стања у конкретном поступку, понашања и интереса подносиоца уставне жалбе, као и понашања надлежних органа који су водили поступак, Уставни суд је испитивао да ли су и у којој мери наведени критеријуми утицали на дуго трајање поступка.

Разматрајући питање утицаја сложености спора на дужину трајања предметног поступка, Уставни суд је имао у виду да парница за поништај решења о распоређивању и исплату разлике зараде, у погледу правних питања која треба размотрити и доказа које треба извести, не спада у сложену врсту парничног спора.

Петогодишње трајање предметног поступка до његовог правоснажног окончања, по оцени Уставног суда, везује се, пре свега, за неделотворно поступање првостепеног суда. Неделотворност поступања Општинског суда у Неготину огледа се, првенствено, у заказивању рочишта за главну расправу и у размаку од две године, у одлагању рочишта и онда када су постојале законске претпоставке за њихово одржавање, као и у томе што је од закључења главне расправе до експедовања писменог отправака првостепене пресуде прошло више од десет месеци. Такође, првостепени суд није користио законска овлашћења за доношење решења о мировању поступка у случајевима када обе уредно позване странке изостану са рочишта, па је у случају поновног настанка исте процесне ситуације могао да донесе решење да се тужба сматра повученом и да на тај начин оконча поступак без одуговлачења.

У односу на поступање другостепеног суда који је донео оспорену пресуду, Уставни суд је имао у виду да су списи предмета у поступку по жалби на првостепену пресуду експедовани Окружном суду у Неготину 17. априла 2008. године, а да је оспорена другостепена одлука донета 29. маја 2008. године и подносиоци уставне жалбе достављена 5. јуна 2008. године. Из наведеног следи да је оспорена пресуда Гж1. 38/08 од 29. маја 2008. године донета у разумном року.

Уставни суд је оценио и да је, без обзира на значај који је постављени захтев имао за подносиоци уставне жалбе, с обзиром на то да је предмет тужбе био поништај решења из радног односа и исплата разлике зараде, подносиоци уставне жалбе значајно допринела дужини трајања парничног поступка и то пре свега неприступањем на рочишта на којима је требало да буде изведен доказ њеним саслушањем као странке, и то у два наврата, затим непротивљењем одлагању рочишта иако су постојале све законске претпоставке за њихово одржавање, али и пропуштањем да од суда захтева заказивање рочишта за главну расправу, у периоду од чак две године.

Полазећи од изнетог, Уставни суд је утврдио да је у поступку који се водио пред Општинским судом у Неготину под бројем П1. 168/03, подносиоци уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року утврђено одредбом члана 32. став 1. Устава, те је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), усвојио уставну жалбу.

Разматрајући „одштетни захтев“ подносиоцике уставне жалбе који се односи на исплату разлике зарада, Уставни суд је констатовао да није надлежан да одлучује о таквим захтевима.

У погледу „одштетног захтева“ подносиоцике уставне жалбе по основу „неразумног рока у решавању предметног спора“, Уставни суд је пошао од

утврђене чињенице да је подносиатељка уставне жалбе својим понашањем знатно допринела трајању предметног поступка, па је, у складу да усвојеним ставом о претпоставкама за накнаду нематеријалне штете у поступку по уставној жалби, оценио да досуђивање накнаде нематеријалне штете због утврђене повреде права на суђење у разумном року не би био правичан вид задовољења, те је ставом 2. изреке одлучио да се правично задовољење, у конкретном случају, оствари објављивањем ове одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“.

7. На основу одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-758/2008 од 29. априла 2010. године

(„Службени гласник РС“, бр. 53/10)

Није повређено начело забране дискриминације из члана 21.

Устава, ни права на правично суђење из члана 32. став 1.

Устава и на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба М. М. изјављена против пресуде Општинског суда у Зрењанину П1. 153/2005 од 7. новембра 2006. године, пресуде Округног суда у Зрењанину Гж. 20/2007 од 12. марта 2007. године и пресуде Врховног суда Србије Рев. 652/2007 од 14. новембра 2007. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. М. М. из Зрењанина је 26. фебруара 2008. године изјавио преко пуномоћника Ј. В. и К. Р., адвоката из Зрењанина, допуштену и благовремену уставну жалбу против пресуда наведених у изреци због повреде „права на једнаку законску заштиту без дискриминације по било ком основу“ које је гарантовано одредбама члана 21. ст. 1. до 3. Устава Републике Србије, повреде права на правично суђење гарантованог чланом 32. став 1. Устава, повреде права на једнаку заштиту права пред судовима гарантованог чланом 36. став 1. Устава и повреде права на рад из члана 60. ст. 3. и 4. Устава. Подносилац уставне жалбе указује и на повреде одредаба члана 142. став 2. Устава, члана 145. став 2. Устава и члана 149. став 1. Устава, којима су утврђена начела судства и начела независности судија.

Подносилац у уставној жалби наводи да је оспореним пресудама одбијен као неоснован његов тужбени захтев да се утврди да је апсолутно

ништава изјава „која му је подметнута“ о томе да је подносилац сагласан са отказом уговора о раду и да се одриче права на покретање судског спора, као и захтев да се поништи као незаконита одлука директора туженог о отказу уговора о раду број 1 од 30. децембра 2004. године, а којом је подносиоцу уставне жалбе отказан уговор о раду услед технолошких, економских и организационих промена, те да се обавезе послодавац да га врати на рад и на радно место на којем је био распоређен пре доношења спорног отказа. Подносилац сматра да су судови, погрешно примењујући одредбе члана 101. став 1. тачка 8) и члана 104. ст. 3. и 4. тада важећег Закона о раду, оспореним пресудама повредили члан 60. став 4. Устава, те да сходно члану 3. став 3. Закона о парничном поступку, нису могли дозволити странкама да располажу онако како су то учиниле у спорној изјави о сагласности са отказом уговора о раду, јер је то у супротности са принудним прописима, јавним поретком и правилима морала, као и да то истовремено представља апсолутно битну повреду поступка из члана 361. став 2. тачка 5) Закона о парничном поступку. Подносилац даље наводи да су наведена права из Устава повређена „на његову штету“ и зато што је послодавац њему „очигледно подметнуо изјаву о одрицању од судског спора“, што је, по мишљењу подносиоца, „очигледно противно и члану 122. Закона о раду“. Подносилац, који је до оспореног отказа уговора о раду код туженог радио као конобар, наводи и да је послодавац, супротно члану 101. став 5. Закона о раду, „засновао радни однос са новим конобарима“, те да су у образложењу оспорених одлука, по мишљењу подносиоца уставне жалбе, погрешно тумачене и примењене ове одредбе закона, будући да су судови оценили да „на законитост оспорене одлуке не утичу чињенице да је туженик закључио уговоре о раду“ са три лица. Подносилац наводи и да је оспореном пресудом Врховног суда Србије повређен принцип забране дискриминације из члана 21. Устава „а у вези са чланом 145. и 149. ст. 1. Устава Републике Србије“, јер је, по мишљењу подносиоца уставне жалбе, Врховни суд Србије у оспореној пресуди поступио другачије од пресуда које је донео поводом исте чињеничне и правне ситуације, а које је подносилац уставне жалбе том суду доставио уз захтев за ревизију.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

Одредбама члана 21. Устава је утврђено: да су пред Уставом и законом сви једнаки (став 1); да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације (став 2); 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 (став 3). Одредбом члана 32. став 1.

Устава зајемчено је право сваког да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега. Одредбом члана 36. став 1. Устава је зајемчена једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Одредбама члана 60. ст. 3. и 4. Устава је утврђено да су свима, под једнаким условима, доступна сва радна места и да свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа, те да се нико тих права не може одрећи. Одредбом члана 142. став 2. Устава је утврђено да су судови самостални и независни у свом раду и суде на основу Устава, закона и других општих аката, када је то предвиђено законом, општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора. Одредбом члана 145. став 2. Устава је утврђено да се судске одлуке заснивају на Уставу, закону, потврђеном међународном уговору и пропису донетом на основу закона. Одредбом члана 149. став 1. Устава утврђено је да је судија у вршењу судијске функције независан и потчињен само Уставу и закону.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. У спроведеном поступку Уставни суд је увидом у садржину уставне жалбе, оспорене пресуде и другу достављену документацију утврдио следеће чињенице и околности од значаја за решавање ове уставносудске ствари:

Подносилац уставне жалбе је био запослен код УТП „Војводина“ А. Д. Зрењанин на неодређено време, на пословима конобара ресторана. Управни одбор послодавца је 29. децембра 2004. године донео одлуку број 176 на основу које се приступило консолидацији предузећа што је, између осталог, подразумевало и исказивање вишка запослених радника услед технолошких, економских и организационих промена и којом је констатовано да постоји вишак запослених који се не могу распоредити на друге послове, нити код другог послодавца, а не могу се преквалификовати нити доквалификовати, па је одлучено да се, у складу са чланом 117. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 70/01 и 73/01) и у складу са чланом 147. Појединачног колективног уговора послодавца, запосленима којима се откаже уговор о раду исплати отпремнина. Истом одлуком је утврђено да вишак представља седам запослених, што је мање од 10% од укупног броја запослених којима ће се отказати уговор о раду у календарској 2004. години, а на основу члана 101. Закона о раду и члана 130. Појединачног колективног уговора. Одлуком је одређено и да ће послодавац са радницима којима је

отказан уговор о раду сачинити споразум о роковима исплате припадајуће отпремнине.

Одбор синдиката запослених је 29. децембра 2004. године донео одлуку да послодавац може доносити све одлуке везане за статус и зараду запослених, а у складу са Законом од раду и Појединачним колективним уговором у предузећу.

Обавештењем број 177 од 29. децембра 2004. године обавештени су запослени у УТП „Војводина“ А. Д. Зрењанин да Управни одбор приступа консолидацији предузећа што, између осталог, подразумева и исказивање вишка запослених радника услед технолошких, економских и организационих промена, те су обавештењем запослени позвани да се пријаве служби кадровских и општинских послова ради прихватања статуса вишка запослених. Истим обавештењем запослени су упознати да ће пријављенима бити отказан уговор о раду и да ће остварити право на отпремнину, те да ће бити пријављени Националној служби за запошљавање, где ће остварити право на пензијско-инвалидско и здравствено осигурање, у зависности од дужине стажа осигурања, за које време ће се исплаћивати и новчана накнада. Ово обавештење је, између осталог, достављено Синдикату запослених и истакнуто на огласној табли предузећа.

Подносилац уставне жалбе се након састанка са управником хотела „Војводина“ у којем је радио, пошто му је предочена могућност да се добровољно пријави да буде технолошки вишак, 30. децембра 2004. године пријавио да прихвата статус технолошког вишка. Истог дана директор послодавца је са подносиоцем уставне жалбе потписао споразум о отпремнини број 188, којим је утврђено да ће запосленом за чијим је радом престала потреба и коме је отказан уговор о раду бити исплаћена отпремнина у укупном износу од 60.094,50 динара, која ће бити исплаћена у три једнаке рате, а која је подносиоцу по овом споразуму и исплаћена. Истог дана директор УТП „Војводина“ А. Д. Зрењанин је донео отказ уговора о раду број 1/191 којим је подносиоцу уставне жалбе престао радни однос услед технолошких, економских и организационих промена и престанка потребе за обављањем послова. Истим актом је подносилац уставне жалбе поучен да има право да у року од 15 дана од дана достављања овог акта покрене спор пред надлежним Општинским судом у Зрењанину. Подносилац уставне жалбе је 30. децембра 2004. године потписом потврдио пријем решења о отказу уговора о раду и истовремено дао изјаву којом се одрекао права на покретање судског спора.

Подносилац уставне жалбе је 12. јануара 2005. године поднео тужбу Општинском суду у Зрењанину и покренуо радни спор против туженог послодавца.

Оспореном пресудом Општинског суда у Зрењанину П1. 153/05 од 7. новембра 2006. године одбијен је као неоснован тужбени захтев подносиоца уставне жалбе, којим је тражено да се утврди да је апсолутно ништава изјава тужиоца (овде подносиоца уставне жалбе) о томе да је сагласан са отказом уговора о раду и да се одриче права на покретање судског спора,

садржана у писмену „отказ уговора о раду број 1 од 30.12.2004. г.“ и да као таква не производи правно дејство, те да се поништи као незаконита одлука туженог – његовог директора „отказ уговора о раду број 1 од 30. 12. 2004. г.“ којом одлуком је тужиоцу отказан уговор о раду услед технолошких, економских и организационих промена и обавезе тужени да тужиоца врати на радно место на којем је био распоређен пре доношења спорног отказа и накнади му парничне трошкове. У образложењу оспорене првостепене пресуде је, поред осталог, утврђено да је подносилац уставне жалбе био упознат са поступком проглашења технолошким вишком, да је добровољно пристао да буде проглашен технолошким вишком, да је отказ уговора о раду потписао добровољно, као и да му је отпремнина исплаћена у целости, чиме је, по оцени првостепеног суда, тужени послодавац у свему поступио према одредбама Закона о раду и Појединачног колективног уговора, због чега је оспорена одлука којом се тужиоцу отказује уговор о раду законита. У образложењу је наведено и да на законитост оспорене одлуке о отказу уговора о раду не утиче чињеница да је пре истека рока од три месеца од дана достављања оспорене одлуке о отказу уговора о раду подносиоцу уставне жалбе, тужени послодавац закључио уговоре о раду са три лица, јер су ти „уговори о раду закључени на одређено време и то за послове који су и по називу и по врсти и степену стручне спреме, односно занимања и посебним условима, различити од послова које је обављао тужилац, те да тиме нису повређене одредбе чл. 130. ст. 5. Појединачног колективног уговора туженог, ни одредбе чл. 101. ст. 5. Закона о раду, будући да је реч о различитим пословима“.

Оспореном пресудом Окружног суда у Зрењанину Гж.1. 20/07 од 12. марта 2007. године одбијена је жалба подносиоца уставне жалбе и потврђена пресуда Општинског суда у Зрењанину П1 153/05 од 7. новембра 2006. године. У образложењу ове пресуде је утврђено да „иако се тужилац писменом изјавом на самој одлуци о отказу одрекао права на покретање судског спора супротно регулативи члана 18. Повеље о људским и мањинским правима, он је загарантовано право на правни лек остварио у овом поступку, тако да је отпао његов правни интерес за засебно утврђење ништавости дате изјаве, следом чега су и жалбени наводи истакнути у овом правцу без значаја“. Даље је наведено да је „тужени приступио консолидацији предузећа, што је, поред осталог, подразумевало и исказивање вишка запослених од седам радника, уз позив заинтересованим радницима да се пријаве за прихватање статуса вишка запослених, након чега је тужени од пријављених радника одабрао седморо којима је на овај начин, сходно њиховој израженој вољи и потребама туженог, престао радни однос. Код таквог стања ствари, када је тужени проценио да је у склопу боље организације рада и консолидације предузећа потребно смањити број запослених, без основа су жалбени наводи да се у конкретном случају није стекао отказни разлог из члана 101. ст. 1. тач. 8) Закона о раду, односно да код туженог није дошло до промена које су узроковале престанак потребе за радом одређеног радника, нарочито ако се има у виду да су се радници којима је на овај начин престао радни

однос са тим претходно сагласили. С тим у вези, жалбено указивање на лоше здравствено стање... не може бити од утицаја на законитост оспорене одлуке када је у поступку поуздано утврђено да се тужилац сам пријавио да буде технолошки вишак и да је знао шта потписује, те да га нико на то није присилио (о томе се сам изјаснио). У таквој ситуацији не може се говорити ни о каквом неспоразуму или мани воље, већ евентуално само о недовољно пажљивом поступању тужиоца у смислу одредбе члана 18. ст. 1. Закона о облигационим односима, које не може приписивати кривици туженог“. Према ставу другостепеног суда, „првостепени суд је правилно оценио да су у конкретном случају испоштовани сви законски услови процедуре давања отказа по основу технолошког вишка“.

Оспореном пресудом Врховног суда Србије Рев. 652/07 од 14. новембра 2007. године одбијена је као неоснована ревизија подносиоца уставне жалбе изјављена против пресуде Окружног суда у Зрењанину Гж. 1 20/07 од 12. марта 2007. године. У образложењу оспорене ревизијске пресуде је, поред осталог, наведено да побијана пресуда не садржи битну повреду из члана 361. став 2. тачка 5) Закона о парничном поступку, јер суд није засновао своју одлуку на недозвољеним располагањима странака, те да је за своју одлуку навео довољне, јасне и непротивречне разлоге о одлучним чињеницама, па по оцени Врховног суда Србије, нема ни битне повреде из члана 361. став 2. тачка 12) Закона о парничном поступку на коју се ревизијом неосновано указује. Даље је наведено и да су нижестепени судови правилно закључили да се тужилац слободно израженом вољом сагласио са статусом технолошког вишка, те да му из тог разлога престане радни однос, а истим споразумом је прихватио и исплату утврђене отпремнине, која му је у складу са споразумом и исплаћена, као и да је тужени послодавац правилно спровео поступак утврђивања постојања технолошког вишка, након чега је тужени као послодавац имао право да откаже уговор о раду запосленима за чијим је радом престала потреба.

4. За одлучивање Уставног суда о поднетој уставној жалби од значаја су одредбе Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 70/01 и 73/01), који је био на снази у време доношења отказа уговора о раду, а којим је било прописано: да послодавац може запосленом да откаже уговор о раду ако за то постоји оправдани разлог који се односи на радну способност запосленог, његово понашање и потребе послодавца, и то ако услед технолошких, економских или организационих промена престане потреба за обављањем одређеног посла (члан 101. став 1. тачка 8)); да послодавац не може, у случају отказа уговора о раду запосленом из става 1. тачка 8) овог члана, на истим пословима да запосли друго лице у року од три месеца од дана престанка радног односа (члан 101. став 5); да је послодавац који има у радном односу на неодређено време више од 50 запослених, а намерава да откаже уговор о раду за више од 10% од укупног броја запослених у току календарске године због технолошких, економских или организационих промена, дужан да донесе програм решавања вишка запослених (члан 114. став 1); да је у случају отказа уговора о раду у смислу члана 101. став 1. тачка 8) овог

закона, послодавац дужан да исплати отпремнину у висини утврђеној општим актом или уговором о раду, и то запосленом до 10 година проведених у радном односу – најмање у висини двоструког износа зараде, од 10 до 20 година проведених у радном односу – најмање у висини троструког износа зараде, од 20 до 30 година проведених у радном односу – најмање у висини четвороструког износа зараде, и преко 30 година проведених у радном односу – најмање у висини петоструког износа зараде (члан 117. став 1); да се зарадом, у смислу става 1. овог члана, сматра зарада коју је запослени остварио у складу са законом, општим актом или уговором о раду за месец који претходи месецу у коме му престаје радни однос (члан 117. став 2); да запослени коме послодавац после исплате отпремнине из члана 117. овог закона откаже уговор о раду због престанка потребе за његовим радом, остварује право на новчану накнаду и право на пензијско и инвалидско осигурање и здравствену заштиту, у складу са прописима о запошљавању (члан 119); да против одлуке којом је повређено право запосленог или кад је запослени сазнао за повреду права, запослени или синдикат ако га запослени овласти, може да покрене спор пред надлежним судом и да је рок за покретање спора 15 дана од дана достављања одлуке, односно сазнања за повреду права (члан 122. ст. 1. и 2).

5. Имајући у виду садржину уставне жалбе, нарочито повреде права на које је формално указано у уставној жалби и изнете уставноправне разлоге, Уставни суд је претходно оценио да је подносилац уставне жалбе у суштини незадовољан исходом радног спора у коме су донете оспорене пресуде, те да се жали на утврђено чињенично стање и примену материјалног и процесног права. Стога је Уставни суд најпре испитао да ли је поступак који је претходио подношењу уставне жалбе и у коме су донете оспорене пресуде у целини био правичан на начин на који то гарантује одредба члана 32. став 1. Устава.

Оцењујући наводе и разлоге из уставне жалбе са становишта одредбе члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је утврдио да оспореним пресудама Општинског суда у Зрењанину, Окружног суда у Зрењанину и Врховног суда Србије није повређено уставно право подносиоца уставне жалбе на правично суђење.

Уставни суд је и у овој уставносудској ствари претходно констатовао да у принципу није надлежан да преиспитују закључке и оцене редовних судова у погледу утврђеног чињеничног стања и начин на који су редовни судови применили право у поступку који је вођен ради одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе. У том смислу, задатак Уставног суда је да испита да ли је у том поступку, од стране редовних судова, евентуално дошло до повреде или ускраћивања Уставом гарантованих права и да ли је примена процесног и/или материјалног права била произвољна или дискриминациона, чиме би указала на очигледну арбитраерност и неправичност у поступању редовних судова, а на штету подносиоца уставне жалбе. Дакле, Уставни суд код оцене навода уставне жалбе о повреди овог права, сагледавајући спроведени поступак као јединствену целину, утврђује да ли

је поступак био вођен на начин који је подносиоцу уставне жалбе осигурао право на правично суђење.

У конкретном поступку, Уставни суд је оценио да је Општински суд у Зрењанину, након поступка спроведеног у складу са законом, те извођења и оцене доказа, у складу са одредбом члана 8. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04), утврдио да је неоснован тужбени захтев тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе, којим је тражио утврђење ништавости решења о отказу уговора о раду и изјаве којом се сагласио са наведеним решењем. Уставни суд је оценио да су Општински суд у Зрењанину, а потом и Окружни суд у Зрењанину и Врховни суд Србије одлучујући о поднетој жалби и ревизији, за своје ставове дали јасне, прецизне и логичне закључке, засноване на уставноправно прихватљивој примени меродавног материјалног права. Уставни суд није нашао ништа што би указало да су материјално правни прописи произвољно или неправично примењени на штету подносиоца уставне жалбе, нити да има елемената који указују на процесну неправичност у смислу гаранција у оквиру права на правично суђење.

Наиме, оспорени поступак је управо вођен поводом тужбе подносиоца уставне жалбе којом је тражено утврђење ништавости решења о отказу уговора о раду и изјаве којом се сагласио са спорним решењем о отказу, чиме му је омогућен приступ суду. Такође, по оцени Уставног суда, подносиоцу је током поступка пред првостепеним судом било омогућено да предлаже доказе, као и да одговори на наводе и доказе супротне стране, те из документације достављене Уставном суду не произлази да је подносилац у односу на туженог био другачије третиран. Подносилац уставне жалбе је, даље, имао могућност да изјави жалбу о којој је одлучивао надлежни другостепени суд који је у образложењу навео разлоге за своју одлуку, односно разлоге због којих жалбени наводи нису могли да доведу до другачијег решавања конкретне правне ствари. Поред тога, подносилац уставне жалбе је искористио могућност изјављивања ревизије, о којој је одлучивао надлежни Врховни суд Србије, који је у образложењу оспорене пресуде донете у трећем степену, навео разлоге за своју одлуку, односно разлоге због којих наводи из ревизије нису могли да доведу до другачијег решавања конкретне правне ствари, а који су, по оцени Уставног суда, засновани на уставноправно прихватљивој примени материјалног права. С тим у вези, Уставни суд је констатовао да су наводи подносиоца уставне жалбе о повреди уставних права идентични наводима који су већ изнети у жалби против првостепене пресуде и у ревизији, а које су другостепени суд и Врховни суд Србије размотрили и детаљно образложили у оспореним пресудама. Другим речима, сама околност да подносилац уставне жалбе није задовољан исходом предметног поступка не значи истовремено да подносиоцу у конкретном поступку није било обезбеђено правично суђење.

С обзиром на то да је подносиоцу уставне жалбе било омогућено да коришћењем својих процесних права учествује у поступку, предузима законом допуштене радње и улаже правне лекове, Уставни суд је утврдио да није било повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

У вези с наводима уставне жалбе који се односе на то да оспореним пресудама није поништена његова изјава којом се одрекао права на покретање судског спора, чиме му је повређено право на правну заштиту за случај престанка радног односа, гарантовано чланом 60. став 4. Устава, Уставни суд је оценио да су и ови наводи подносиоца неосновани. Наиме, подносилац уставне жалбе је приликом потписивања потврде о пријему решења о отказу уговора о раду истовремено потписао и изјаву којом се одрекао права на покретање судског спора. Наведено решење је садржало и поуку о правном леку којом је подносилац поучен да у року од 15 дана од дана пријема тог решења има право да покрене спор пред надлежним Општинским судом у Зрењанину, што је и учинио подношењем тужбе том суду 12. јануара 2005. године. Тиме је, по оцени Уставног суда, подносиоцу уставне жалбе обезбеђена правна заштита за случај престанка радног односа. Наиме, управо су о законитости решења о отказу уговора о раду којим је подносиоцу уставне жалбе престао радни однос, оспореним пресудама мериторно одлучивали судови, и то у три инстанце. Тиме је, по оцени Суда, подносиоцу обезбеђено право на ефикасан приступ суду гарантовано чланом 32. став 1. Устава, као и право на правну, односно судску заштиту за случај престанка радног односа, гарантовано чланом 60. став 4. Устава. Поред тога, Уставни суд је констатовао и да је Окружни суд у Зрењанину у образложењу оспорене пресуде Гж. 20/2007 од 12. марта 2007. године мериторно ценио ове наводе подносиоца, када је утврдио да иако се подносилац „писменом изјавом на самој одлуци о отказу одрекао права на покретање судског спора, супротно регулативи члана 18. Повеље о људским и мањинским правима, он је загарантовано право на правни лек остварио у овом поступку, тако да је отпао његов правни интерес за засебно утврђење ништавости дате изјаве, следом чега су и жалбени наводи истакнути у овом правцу без значаја“. Дакле, чињеница да судови оспореним пресудама нису формално поништили ништаву изјаву, јер су оценили да је самим вођењем радног спора подносилац остварио „право на правни лек“, односно суштински остварио право на правну заштиту за случај престанка радног односа, те да је тиме престао да постоји и правни интерес за засебно утврђење ништавости те изјаве, по оцени Уставног суда, не представља истовремено и повреду наведеног права из члана 60. став 4. Устава.

С тим у вези, Уставни суд указује да је у својој досадашњој пракси, између осталог у предметима Уж-18/2007, Уж-33/2007 и Уж-177/2007, утврђивао повреду права на правну заштиту за случај престанка радног односа. Наиме, у наведеним предметима подносиоци уставних жалби су давали изјаве којим су се одрицали права да судским путем траже заштиту својих права из радног односа, а чији поништај је касније тражен пред надлежним судовима. Тиме су се, по оцени Уставног суда, они у суштини одрицали неотуђивог уставног права на правну заштиту поводом престанка радног односа. Имајући у виду да се, сагласно члану 60. став 4. Устава, ради о праву кога се нико не може одрећи, а да су судови у оспореним пресудама прихватили правно становиште да су тим изјавама подносиоци ових уставних

жалби извршили отпуст дуга према послодавцу, те налазили да предмет оспорених изјава није противан принудним прописима, Уставни суд је оценио да постоје повреде наведеног уставног права. Другим речима, због оцене редовних судова у наведеним предметима изостала је правна заштита у случају престанка радног односа ових лица.

Насупрот томе, Уставни суд је оценио да је подносилац уставне жалбе у конкретном поступку имао обезбеђено право на правну, односно судску заштиту за случај престанка радног односа из члана 60. став 4. Устава. Иако оспорена писмена изјава о одрицању права на правну заштиту за случај престанка радног односа формално није поништена, због престанка постојања правног интереса за тим, по оцени Суда, подносилац је суштински ту заштиту добио у предметном случају и остварио вођењем мериторног радног спора пред надлежним судовима.

Оцењујући остале повреде права и начела на које се подносилац уставне жалбе формално позвао, а које се односе на повреду начела забране дискриминације из члана 21. Устава, повреду права на једнаку заштиту права пред судовима из члана 36. став 1. Устава и повреде начела независности судства и судија из члана 142. став 2. Устава, члана 145. став 2. Устава и члана 149. став 1. Устава, Уставни суд је оценио да нема основа за тврдње да је оспореним пресудама подносилац уставне жалбе на било који начин дискриминисан, односно да му није пружена једнака заштита права пред судовима, као ни да су судови поступали пристрасно. Наиме, у уставној жалби нису пружени уставноправни аргументи и докази да је подносиоцу због неког личног својства из члана 21. став 3. повређено или ускраћено људско или мањинско право зајемчено Уставом, што је неопходна претпоставка да би се могла утврдити повреда начела забране дискриминације. Такође, Уставни суд налази да подносиоцу уставне жалбе није повређено право на једнаку заштиту права пред судовима из члана 36. став 1. Устава, јер се ни из оспорених аката, нити из других доказа приложених уз уставну жалбу такав закључак није могао извести. При томе, Уставни суд констатује да је услов који мора постојати да би се могла утврдити повреда права на једнаку заштиту права пред судовима из члана 36. став 1. Устава, различито поступање судова у истој чињеничној и правној ситуацији. Такође, подносилац уставне жалбе није навео уставноправне разлоге, нити је доставио доказе који указују на наводну повреду начела независности суда и непристрасног поступања судија.

6. Имајући у виду значај који има за заштиту Уставом гарантованих људских права и грађанских слобода, Уставни суд је, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), одлучио да ову одлуку објави у „Службеном гласнику Републике Србије“.

7. На основу изложеног и одредаба члана 45. тачка 9) и члана 89. став 1. и 2. Закона о Уставном суду, Уставни суд је одлучио као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Повреда права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба А. Б. М. изјављена против пресуде Окружног суда у Београду Гж1. 2049/06 од 28. децембра 2007. године и утврђује се повреда права на правично суђење гарантована одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

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

Образложење

1. А. Б. М. из Београда је 14. марта 2008. године, преко пуномоћника Ј. К., адвоката из Београда, Уставном суду поднела благовремену и допуштenu уставну жалбу против пресуде Окружног суда у Београду Гж1. 2049/06 од 28. децембра 2007. године. Уставна жалба је изјављена због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

У уставној жалби се наводи да након окончања штрајка 28. новембра 2004. године, послодавац подносиоцке уставне жалбе ЈАТ Airways није поступао сагласно закљученим преговорима и донетој одлуци од 29. новембра 2004. године, те се стога подносиоцка уставне жалбе обратила Четвртом општинском суду у Београду, подношењем тужбе ради исплате разлике зараде. Четврти општински суд је 18. јануара 2006. године донео пресуду П1. 1201/05 којом је усвојио прецизирани тужбени захтев подносиоцке уставне жалбе. Међутим, Окружни суд у Београду је, поступајући по жалби туженог, 28. децембра 2007. године донео оспорену пресуду Гж1. 2049/06 којом је усвојио жалбу и преиначио првостепену пресуду, тако што је тужбени захтев у целини одбио.

Подносиоцка уставне жалбе сматра да је Окружни суд у Београду погрешном применом материјалног права, конкретно позивањем на одредбе Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, а занемаривањем одредаба Закона о раду, оспореном пресудом повредио њено Уставом зајемчено право на правично суђење. Посебно истиче да је тужени својом вољом потписао споразум „у преговарању ради окончања штрајка“ и донео одлуку „у поступку извршења споразума“, а да је накнадно негирао „створено право тужиоца стварањем квази правне ситуације којом покушава да 'легаллизује' – оправда своје незаконито поступање и тиме се неосновано обогати на рачун тужиље“. Образлаже се да је уговором о раду подносиоцки уставне жалбе утврђена висина основне зараде и могућност да се тако утврђена зарада увећа на име стимулације одлуком послодавца, а да Закон о раду не прецизира, нити ограничава послодавца да у политици

зарада примени сва мерила која одговарају његовом схватању расподеле зарада као битног елемента пословања. Стога подносиатеља уставне жалбе сматра да је одређивање висине појединачних зарада или стимулација део пословне политике предузећа у коју није овлашћен да се меша оснивач предузећа, ни када се ради о јавном предузећу, те да је из тих разлога суд у оспореној пресуди своју одлуку засновао на погрешној примени материјалног права.

Указујући на недоследну судску праксу Окружног суда у Београду, подносиатеља наводи 19 правоснажно окончаних парничних поступака, међу којима су и поступци у предметима Четвртог општинског суда у Београду П1. 1316/05 и П1. 1258/05, у којим је Окружни суд у Београду у истој чињеничној и правној ситуацији другачије одлучио. Наиме, различито од одлуке донете у поступку у коме је тужилац била подносиатеља уставне жалбе, Окружни суд у Београду је у наведеним другостепеним парничним поступцима потврђивао пресуде првостепеног суда којима је усвојен тужбени захтев лица која се налазе у истој чињеничној и правној ситуацији као и сама подносиатеља или је преиначавао пресуде првостепеног суда којима је претходно одбијен тужбени захтев и усвајао тужбене захтеве.

Из наведених разлога подносиатеља предлаже да Уставни суд усвоји уставну жалбу и поништи оспорену пресуду Окружног суда у Београду.

2. Уставна жалба је као правно средство установљена Уставом Републике Србије који је ступио на снагу 8. новембра 2006. године. Сагласно члану 170. Устава, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У поступку пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду се указује у уставној жалби, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

3. Уставни суд је из садржине уставне жалбе и на основу увида у пресуду Четвртог општинског суда у Београду П1. 1201/05 од 18. јануара 2006. године и оспорену пресуду Окружног суда у Београду Гж1. 2049/06 од 28. децембра 2007. године, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Подносиатеља уставне жалбе је поднела тужбу Четвртом општинском суду у Београду против свог послодавца Јавног предузећа ЈАТ Airways, ради исплате разлике зараде за новембар и децембар 2004. године, наводећи да је

генерални директор предузећа 28. новембра 2004. године, након окончања преговора са штрајкачким одбором, са представницима синдиката потписао споразум, а да је 29. новембра 2004. године, у извршавању тог споразума донео одлуку број 2741 којом је предвиђено да се до доношења појединачног колективног уговора коначни обрачун зараде врши по основу вредности реперног радног места, али да тужиљи у означеном периоду зарада није исплаћена у складу са овом одлуком, те да је на име разлике зараде послодавац дужан да јој исплати износ опредељен тужбеним захтевом.

Четврти општински суд у Београду је 18. јануара 2006. године донео пресуду ПП. 1201/05 којом је у целини усвојио прецизирани тужбени захтев и обавезао туженог да тужиљи на име трошкова поступка надокнади означени износ. У образложењу пресуде се констатује следеће: да је тужиља, као запослена код туженог, остварила зараду за новембар и децембар 2004. године; да је тужени 13. јула 2004. године са Самосталним синдикатом инжењера ваздухопловства, који је био ступио у штрајк, закључио споразум с циљем решавања штрајкачких захтева, којим је било предвиђено да ће се зараде запослених инжењера, а које се формирају на основу вредности реперног радног места – самостални инжењер II групе у износу од 68.000 динара месечно нето за пун фонд часова рада, примењивати од 1. јуна 2004. године, по усвајању „плана компаније“ од стране Владе, у складу са оствареним финансијским резултатима пословања; да је 28. новембра 2004. године генерални директор туженог закључио нови споразум број 2740 са представницима Самосталног синдиката инжењера ваздухопловства, којим се обавезао да ће донети одлуку о исплати посебне стимулације по основу остварених резултата рада у трећем кварталу 2004. године запосленима који су чланови тог синдиката и да ће се исплата у складу са донетом одлуком извршити до 30. новембра 2004. године, према списку овереном од стране овлашћеног лица Синдиката; да је генерални директор туженог 29. новембра 2004. године донео одлуку број 2741 о обрачуну и исплати посебне стимулације, сагласно претходно закљученим споразумима из јула и новембра 2004. године; да тужиља има закључен уговор о раду са туженим којим јој се утврђује основна зарада и начин њеног обрачуна и предвиђа могућност да се уговорени део зараде који зависи од успешности пословања предузећа и квалитета рада регулише анексом уговора о раду, с тим да се уговорени део зараде одлуком послодавца може увећати или умањити на основу утврђених финансијских резултата пословања по периодичном обрачуну и завршном рачуну; да је тужени у 2004. години пословао са губитком. На основу овако утврђеног чињеничног стања, првостепени суд је нашао да је генерални директор туженог закључивањем наведених споразума са Самосталним синдикатом прихватио обавезе које је био дужан да изврши, а о чему је донео и одговарајућу одлуку, те је, по оцени овог суда, без значаја то што је тужени пословао са губитком и што је Влада, као оснивач туженог, ограничила новчану масу за зараде, те су за новембар и децембар 2004. године зараде исплаћене до нивоа новчане масе коју је Влада ограничила. На основу свега, Четврти општински суд у Београду је применом одредаба

Закона о раду, а посебно одредбе члана 104. став 1. Закона нашао да је тужбени захтев основан.

Против ове пресуде тужени ЈАТ Airways је изјавио жалбу.

Окружни суд у Београду је, решавајући о жалби туженог, донео оспорену пресуду Гж1. 2049/06 од 28. децембра 2007. године којом је преиначио првостепену пресуду и одбио као неоснован тужбени захтев тужиље, као и њен захтев за накнаду парничних трошкова. У образложењу пресуде се наводи чињенично стање које је утврдио првостепени суд, уз констатацију да је за обављени рад тужиљи за наведени период исплаћена зарада у складу са уговором о раду, а да Влада није дала сагласност на споразум закључен између штрајкачког одбора Самосталног синдиката инжењера ваздухопловства Србије и директора туженог, нити на одлуку директора туженог од 28. новембра 2004. године. Окружни суд у Београду је оценио да је првостепени суд, када је усвојио тужбени захтев, на утврђено чињенично стање погрешно применио материјално право. Разлоге за овакав став Окружни суд у Београду налази у томе да су за расправљање спорног односа меродавни Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса и Уредба о висини зарада у јавним предузећима, донета у извршавању овог закона. Позивајући се на одговарајуће одредбе Закона и Уредбе, другостепени суд је утврдио да недавање сагласности Владе на исплату увећане стимулативне зараде запосленима у ЈАТ по споразуму закљученом између Самосталног синдиката и генералног директора и на одлуку директора туженог о исплати такве зараде, ове акте чини правно непостојећим, те на основу неважећих аката тужилац неосновано потражује исплату стимулативног дела зараде за новембар и децембар 2004. године.

Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у достављене пресуде Четвртог општинског суда у Београду и Окружног суда у Београду у предметима П1. 1316/05 и П1. 1258/05 и поводом њих утврдио следеће чињенице и околности од значаја за решавање ове уставносудске ствари:

Поступајући у предмету П1. 1258/05, Четврти општински суд у Београду је 14. марта 2006. године донео пресуду којом је усвојио прецизирани тужбени захтев тужиоца М. Л., запосленог на пословима самосталног инжењера I групе на летачкој делатности и обавезао Јавно предузеће за ваздушни саобраћај ЈАТ Airways из Београда да тужиоцу на име разлике зараде за новембар 2004. године исплати износ од 39.941,50 динара, са законом припадајућом каматом од 1. децембра 2004. године до коначне исплате, као и да му на име разлике зараде за децембар 2004. године исплати износ од 52.941,50 динара, са законом припадајућом каматом од 1. јануара 2005. године до коначне исплате, а све у року од 8 дана од дана правоснажности пресуде, под претњом принудног извршења. Окружни суд у Београду је, решавајући о жалби туженог, донео пресуду Гж1. 3156/06 од 23. августа 2006. године којом је потврдио пресуду Четвртог општинског суда у Београду П1. 1258/05 од 14. марта 2006. године. У образложењу наведене пресуде Окружног суда у Београду је, поред осталог, наведено да је првостепени суд правилно утврдио да је тужбени захтев тужиоца основан, јер тужени није

поступио по споразуму број 2740 од 28. новембра 2004. године и одлуци генералног директора туженог којим се тужени обавезао да донесе одлуку о исплати посебне стимулације на основу остварених резултата рада у трећем кварталу 2004. године запосленима код туженог, члановима Самосталног синдиката инжењера ваздухопловства Србије, да тужилац тужбом тражи исплату зарада са стимулацијом не због тога што је члан наведеног синдиката, већ тражи извршење споразума и одлуке генералног директора туженог, да висина тужбеног захтева, као ни доспелост истог нису спорни, да наведени споразум и одлука генералног директора туженог нису стављени ван снаге, те да је због свега изложеног првостепени суд правилно одлучио.

Поступајући у предмету П1. 1316/05, Четврти општински суд у Београду је 10. фебруара 2006. године донео пресуду којом је одбијен тужбени захтев тужиоца А. С., запосленог на пословима самосталног инжењера II групе на летачкој делатности, да се обавезе тужени Јавно предузеће за ваздушни саобраћај ЈАТ Airways из Београда да тужиоцу на име разлике зараде за новембар 2004. године исплати износ од 23.658,00 динара, са законском затезном каматом од дана 1. децембра 2004. године па до исплате, као и да на име разлике зараде за децембар 2004. године исплати износ од 40.362,50 динара, са законском затезном каматом од дана 1. јануара 2005. године па до исплате. У образложењу првостепене пресуде је, поред осталог, наведено да суд сматра да је „Уредбом Владе Републике Србије о висини зараде у јавним предузећима („Службени гласник РС“, број 137/04) одређена новчана маса коју јавна предузећа могу расподелити на зараде, да је тужени сходно наведеној уредби свим запосленима, па и тужиоцу исплатио зараде за спорни период, а што је био и званични став Владе Републике Србије, јер Министарство за финансије РС није дало сагласност за исплату зарада, уз образложење да су зараде исплаћене, да је тужени као јавно предузеће дужан да примењује прописе законодавне и извршне власти, да примењује и напред наведену уредбу, па тужени и није могао да исплати део зараде коју је тражио тужилац“. Даље је наведено и да су „споразум и одлука на коју се позива тужилац у супротности са Законом о раду важећем у време настанка спора и у време подношења тужбе („Службени гласник РС“, бр. 70/01 и 73/01), и то чл. 81. којим... се запосленом гарантује једнака зарада за исти рад или рад исте вредности који остварује код послодавца“, јер се „наведеним споразумом и одлуком издваја једна група инжењера који чине Самостални синдикат инжењера вадухопловства Србије, којој припада и тужилац, те којој се даје већа зарада него осталим инжењерима и то стимулација“. Указује се и на то да је уговором о раду предвиђена могућност да се одлуком послодавца зарада може увећати на име стимулације, али само због успешно обављеног посла и датог доприноса предузећу, а да „тужилац није доказао у чему се огледа његов посебан успех у послу и допринос предузећу с обзиром на то да се из текста споразума јасно види да се допринос тужиоца састојао у учешћу у штрајку који је вероватно у предузећу произвео и губитак“. По оцени првостепеног суда, „споразум и одлука су такође у супротности са одредбама о забрани дискриминације из чл. 12. Закона

о раду, јер се тужилац као члан самосталног синдиката авио инжењера у односу на друге инжењере и друге запослене ставља у повољнији положај и то само због чланства у синдикату, односно због учешћа у штрајку“. Окружни суд у Београду је 28. јуна 2006. године донео пресуду Гж1. 2473/06 којом је преиначена пресуда Четвртог општинског суда у Београду П1. 1316/05 од 10. фебруара 2006. године, тако што је усвојен тужбени захтев тужиоца А. С. и обавезан тужени Јавно предузеће за ваздушни саобраћај ЈАТ Airways из Новог Београда да тужиоцу на име разлике зараде за новембар и децембар 2004. године исплати износе опредељене тужбеним захтевом. У образложењу ове пресуде је, поред осталог, наведено да је на чињенично стање које је утврдио првостепени суд погрешно примењено материјално право. Разлоге за овакав став Окружни суд у Београду налази у томе да су за расправљање спорног односа меродавне одредбе чл. 81. и 96. Закона о раду и одредбе члана 154. став 1. и члана 277. став 1. Закона о облигационим односима, односно да тужени није поступио по споразуму број 2740 од 28. новембра 2004. године и одлуци генералног директора туженог број 2741 од 29. новембра 2004. године, којима се тужени обавезао да донесе одлуку о исплати посебне стимулације на основу остварених резултата рада у трећем кварталу 2004. године запосленима код туженог, члановима Самосталног синдиката инжењера ваздухопловства Србије, да тужилац тужбом тражи исплату зарада са стимулацијом не због тога што је члан наведеног синдиката, већ тражи извршење споразума и одлуке генералног директора туженог, да висина тужбеног захтева, као ни доспелост истог нису спорни, да наведени споразум и одлука генералног директора туженог нису стављени ван снаге, да Уредба Владе не може поништити споразум, нити одлуку генералног директора, те да се због свега изложеног наведени закључак првостепеног суда у погледу неоснованости тужбеног захтева тужиоца за исплату стимулације за наведене месеце не може прихватити.

У току поступка пред Уставним судом, Европски суд за људска права (у даљем тексту: Европски суд) је 1. децембра 2009. године објавио пресуду у предмету *Винчић и друџи њројив Србије*. Предмет је формиран поводом 31 појединачне представке апликаната који су били чланови Самосталног синдиката ЈАТ Airways и који су водили парничне поступке пред Четвртим општинским судом у Београду и Окружним судом у Београду због неисплате накнаде зараде утврђене споразумом закљученим између Синдиката и послодавца и одлуком генералног директора предузећа ЈАТ Airways. Подносиоци представки су се, по члану 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција), жалили на „флангрантну недоследну судску праксу Окружног суда у вези са исплатом истих накнада по основу рада“. Према утврђеном чињеничном стању у наведеној пресуди Европског суда, одређени подносиоци представки су „имали успеха“ код Четвртог општинског суда у Београду, али сви подносиоци представки су били „неуспешни“ у жалбеном поступку пред Окружним судом у Београду, који је у образложењима пресуда утврдио да генерални директор предузећа ЈАТ Airways није био овлашћен да одобри

исплату предметне накнаде без изричитог овлашћења Владе. Европски суд је утврдио и да је Окружни суд у Београду у најмање 17 других пресуда, донетих између 31. маја 2006. године и 5. децембра 2007. године, „пресудио у корист колега подносилаца представки“, без обзира на чињеницу што су њихови захтеви засновани на истим чињеницама и односили су се на идентична правна питања. Окружни суд у Београду је у образложењима ових пресуда наводио да је предузеће JAT Airways морало да се придржава споразума од 28. новембра 2004. године, као и одлуке генералног директора од 29. новембра 2004. године. Европски суд је наведеном пресудом утврдио да је дошло до повреде члана 6. став 1. Конвенције. Наиме, Европски суд је нашао да „иако се могу прихватити одређена одступања у тумачењу као природно својствена сваком правосудном систему који је, као и систем у Србији, заснован на мрежи првостепених и другостепених судова који имају надлежност на одређеној територији, у предметним случајевима у којима противречна тумачења проистичу из исте судске надлежности, тј. судске праксе Окружног суда у Београду који је суд последње инстанце у овом питању (видети, *mutatis mutandis*, *Tudor Tudor împotrив Румуније*, одлука број 21911/03, став 29, од 24. марта 2009. године) и укључује недоследно пресуђивање о захтевима многих лица у идентичним ситуацијама чак и после усвајања „мишљења“ Окружног суда од 27. септембра 2006. године. Пошто ове противречности нису институционално решене, све је то створило стање сталне несигурности, што је заузврат морало смањити поверење јавности у правосуђе, при чему је то поверење, јасно, једно од основних компоненти државе засноване на владавини права. Суд, према томе, налази, а да не сматра да је прикладно да проглашава који стварни исход је требало да имају парнице подносилаца представки (видети, *mutatis mutandis*, *Garcia Ruiz împotrив Шпаније [BV]*, одлука број 30544/96, став 28, ЕСЉП 1999-I) да их је предметна судска несигурност сама по себи лишила правичног суђења пред Окружним судом у Београду. Због тога је дошло до повреде члана 6. став 1. по овом основу (видети, *mutatis mutandis*, *Tudor Tudor împotrив Румуније*, цитиран у горњем тексту, став 32, 24. март 2009. године)“. Поводом захтева подносилаца представки којим су тражили да се „туженој држави наложи да исплати, из својих средства, одговарајуће суме које су тражили у њиховим парницама покренутим против предузећа JAT Airways“, Европски суд је ове захтеве одбацио, уз образложење да имајући у виду утврђену повреду и разлоге због којих је то учинио (правна сигурност), као и с обзиром на одредбе члана 422. тачка 10) Закона о парничном поступку из 2004. године (којим је као разлог за понављање поступка предвиђен случај када је Европски суд у међувремену донео пресуду у односу на Србију у вези са истим или сличним правним питањем), није у надлежности тога суда да проглашава који је стварни исход требало да имају парнице подносилаца представки.

4. Полазећи од наведеног, за оцену основаности навода уставне жалбе од значаја су одредбе следећих прописа:

Законом о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04) прописано је: да странке имају право на закониту, једнаку и правичну заштиту

својих права (члан 2. став 1); да кад одлука суда зависи од претходног решења питања да ли постоји неко право или правни однос, а о том питању још није донео одлуку суд или други надлежни орган (претходно питање), суд може сам решити то питање ако посебним прописима није другачије одређено и да одлука суда о претходном питању има правно дејство само у парници у којој је то питање решено (члан 12); да кад у поступку пред првостепеним судом у већем броју предмета постоји потреба да се заузме став о спорном правном питању које је од прејудицијелног значаја за одлучивање о предмету поступка пред првостепеним судовима, првостепени суд ће, по службеној дужности или на предлог странке, покренути поступак пред Врховним касационим судом ради решавања спорног правног питања, а суд који је покренуо поступак за решавање спорног правног питања је дужан да застане са поступком док се не оконча поступак пред Врховним касационим судом (члан 176); да се поступак који је одлуком суда правноснажно завршен може по предлогу странке поновити, ако је накнадно пред надлежним органом правноснажно решено претходно питање (члан 12) на коме је одлука заснована, као и ако је, по правноснажно окончаном поступку пред домаћим судом, Европски суд за људска права донео одлуку о истом или сличном правном односу против Републике Србије (члан 422. тач. 8) и 10)). Изменама и допунама Закона о парничном поступку из 2009. године („Службени гласник РС“, број 111/09) наведена законска решења нису мењана.

Законом о раду („Службени гласник РС“, бр. 70/01 и 73/01), који је важио у време настанка спорног односа, било је прописано: да запослени има право на одговарајућу зараду, која се утврђује у складу са законом, општим актом или уговором о раду, да се запосленом гарантује једнака зарада за исти рад или рад исте вредности који остварује код послодавца, да зараду, у смислу става 1. овог члана, чини зарада коју је запослени остварио за обављени рад и време проведено на раду, увећана зарада, накнада зараде и друго примања, осим накнаде трошкова из члана 89. овог закона и других примања из члана 90. став 1. овог закона, као и да се општим актом или уговором о раду утврђују елементи за одређивање зараде и начин утврђивања зараде (члан 81); да запослени има право на увећану зараду, у складу са општим актом или уговором о раду, за прековремени рад, рад на дан празника који је нерадни дан, ноћни рад и рад у сменама, а да се општим актом или уговором о раду могу утврдити и други случајеви у којима запослени има право на увећану зараду (члан 82). Наведени закон, као и сви касније донети закони о раду, садржао је одредбу којом је било прописано да се запослени не може стављати у неповољнији положај у односу на друге (запослене), између осталог, и без обзира на чланство у синдикатима (члан 12).

Важећи Закон о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05 и 54/09) донет је 15. марта 2005. године, односно после настанка спорног правног односа.

Законом о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса („Службени гласник РС“, бр. 25/2000 и 25/02), који је важио у време настанка спорног односа, било је прописано: да је јавно предузеће предузеће које обавља делатност од општег интереса, а које оснива држава,

односно јединица локалне самоуправе или аутономна покрајина (члан 1. став 1); да су делатности од општег интереса, у смислу овог закона, делатности које су као такве одређене законом у области, између осталог, ваздушног саобраћаја (члан 2. став 1); да делатност од општег интереса обављају јавна предузећа (члан 3. став 1); да јавно предузеће оснива Република Србија и да право оснивача из става 1. овог члана остварује Влада Републике Србије (члан 4. ст. 1. и 2); да јавно предузеће за сваку календарску годину доноси годишњи програм пословања и доставља га оснивачу јавног предузећа ради давања сагласности најкасније до 1. децембра текуће године за наредну годину, да се Програм сматра донетим када на њега сагласност да оснивач јавног предузећа, да програм, поред осталог, нарочито садржи планиране изворе прихода и позиције расхода по наменама, планирани начин расподеле добити јавног предузећа, елементе за целовито сагледавање политике цена производа и услуга, као и политике зарада и запослености у том предузећу, који се утврђују у складу са политиком пројектованог раста цена и зарада коју утврђује Влада за годину за коју се Програм доноси, као и да Влада, до доношења Програма, може да уреди услове и начин обрачуна укупног износа средстава за зараде у јавним предузећима и предузећима чији је оснивач јавно предузеће (члан 22).

На основу овлашћења из члана 22. став 5. Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, Влада је донела Уредбу о висини зарада у јавним предузећима („Службени гласник РС“, бр. 127/03 и 126/04). Овом уредбом, која је такође била на снази у време настанка спорног правног односа, било је прописано да се зараде у јавним предузећима и предузећима која су основала јавна предузећа (у даљем тексту: предузећа) обрачунавају и исплаћују у складу са овом уредбом почев од исплата за месец јануар 2004. године (члан 1). Чланом 2. Уредбе прописано је шта чини укупан износ средстава за зараде исплаћен за месец децембар 2003. године, а чланом 3. да предузећа до доношења Програма пословања за 2004. годину обрачунавају и исплаћују зараде за јануар и наредне месеце 2004. године највише до укупног износа средстава за зараде утврђеног у члану 2. ове уредбе. Одредбом члана 4. став 2. Уредбе било је предвиђено да предузеће чији је оснивач Република укупан износ средстава за обрачун и исплату зарада може да увећа уз сагласност Владе, на предлог министарства надлежног за послове финансија, министарства надлежног за послове рада и министарства надлежног за одговарајућу област. Чланом 9. Уредбе било је прописано да ће се, ако се контролом утврди да је предузеће извршило исплату зарада за одређени месец у већем износу од утврђеног у складу са овом уредбом, извршити умањење зарада за више исплаћени износ наредног месеца за који се врши исплата. Одредбе члана 10. Уредбе предвиђале су да су управни одбор и директор предузећа одговорни за исплату у складу са овом уредбом, а да ће оснивач предузећа предузети одговарајуће мере у складу са законом, ако предузеће врши исплату зарада супротно одредбама ове уредбе. Такође, вршење исплате зарада супротно одредбама ове уредбе било је санкционисано као привредни преступ (члан 12. Уредбе).

5. Уставни суд указује да се правом на правично суђење, утврђеним чланом 32. став 1. Устава, грађанима јемче пре свега процесне гаранције да ће поступак у коме се одлучује о њиховим правима и обавезама бити спроведен на начин да им кроз независност и непристрасност суда, јавно расправљање, равноправно учешће у поступку, одлучивање у разумном року, применом и поштовањем прописаних правила поступка, буде омогућено правично суђење.

Имајући у виду садржину уставне жалбе, нарочито повреду права на коју се позива подносиатеља у уставној жалби и наведене уставноправне разлоге, Уставни суд је претходно оценио да се подносиатеља уставне жалбе у суштини жали на примену материјалног права и различито поступање и одлучивање Окружног суда у Београду поводом исте чињеничне и правне ситуације.

Уставни суд и у овом уставносудском спору констатује да у поступку по уставној жалби није надлежан да преиспитује закључке и оцене редовних судова у погледу утврђеног чињеничног стања, као ни начин на који су редовни судови применили право у поступку који је вођен ради одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе. У том смислу, задатак Уставног суда је да испита да ли је у том поступку, од стране редовних судова, евентуално, дошло до повреде или ускраћивања Уставом гарантованих права и да ли је примена процесног и/или материјалног права била, евентуално, произвољна или дискриминациона, чиме би указала на очигледну арбитраерност и неправичност у поступању редовних судова, а на штету подносиоца уставне жалбе. Дакле, Уставни суд код оцене навода уставне жалбе о повреди овог права, сагледавајући спроведени поступак као јединствену целину, утврђује да ли је поступак био вођен на начин који је подносиоцу уставне жалбе осигурао право на правично суђење.

Другим речима, правилну примену материјалног права је пре свега надлежан да цени виши суд у законом прописаном поступку контроле законитости одлука нижестепених судова. Међутим, Уставни суд налази да и погрешна примена материјалног права на штету подносиоца уставне жалбе може довести до повреде права на правично суђење, те да у одређеним ситуацијама које првенствено зависе од уставноправних разлога наведених у уставној жалби, има основа да се у поступку по уставној жалби повреда права из члана 32. став 1. Устава цени и са становишта примене материјалног права.

Сагласно изложеном, Уставни суд је у конкретном случају прво пошао од оцене основаности навода из уставне жалбе који се односе на различито поступање судова поводом исте чињеничне и правне ситуације, а касније је испитао да ли је поступак који је претходио подношењу уставне жалбе, нарочито примена материјалног права била, евентуално, произвољна или дискриминациона, чиме би указала на очигледну арбитраерност и неправичност у поступању редовних судова, а све на штету подносиатеље уставне жалбе.

Оцењујући наводе подносиатеље уставне жалбе у погледу различитог поступања надлежних судова у Београду, посебно Окружног суда у Београду, који су у истој чињеничној и правној ситуацији донели различите

пресуде, са становишта одредбе члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је оценио да различита пракса редовних судова сама по себи не указује нужно на повреду права на правично суђење, тим пре што уједначавање судске праксе судова опште надлежности не спада у надлежност Уставног суда, већ Врховног касационог суда.

Ипак, полазећи од тога да је и у поступку који је предмет ове уставне жалбе и у бар два поступка која су се такође водила пред Четвртим општинским судом у Београду и Окружним судом у Београду у предметима П1. 1316/05 и П1. 1258/05 утврђено да су тужиоци били у радном односу код Јавног предузећа ЈАТ Airways на пословима радног места – самостални инжењер II групе, да су у време закључења споразума број 2740 од 28. фебруара 2004. године и одлуке генералног директора туженог број 2741 од 29. новембра 2004. године тужиоци у сва три предмета били чланови Самосталног синдиката инжењера ваздухопловства, те да су тужиоци поднели првостепеном суду тужбе ради исплате накнаде зараде за месеце новембар и децембар 2004. године, а на основу споразума и одлуке генералног директора, Уставни суд је оценио да у наведена три предмета неспорно постоји идентитет чињеничног и правног стања. Такође, Суд је неспорно утврдио да су код овако утврђеног чињеничног и правног стања, Четврти општински суд у Београду у предмету подносиоца уставне жалбе, као и у предмету тог суда који се водио под бројем П1. 1258/05, усвојио тужбене захтеве, док је у предмету П1. 1316/06 истоверсни тужбени захтев одбио. С друге стране, Окружни суд у Београду је одлучујући по жалбама, у предмету подносиоца уставне жалбе преиначио првостепену пресуду одбијајући тужбени захтев, док је у друга два предмета потврдио првостепену пресуду којом је усвојен тужбени захтев, односно преиначио пресуду којом је одбијен тужбени захтев. Дакле, исти суд је поводом исте чињеничне и правне ситуације доносио различите пресуде, при чему је подносиоца уставне жалбе у том поступку била „неуспешна“, док су у наведена два предмета „колеге“ подносиоца уставне жалбе били „успешни“ у постављеним тужбеним захтевима.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је утврдио да је Окружни суд у Београду у идентичној чињеничној и правној ситуацији донео различите одлуке о основаности тужбених захтева који су се заснивали на идентичном чињеничном стању и спорном правном питању и да је на тај начин подносиоца уставне жалбе, одбијајући њен тужбени захтев, довео у битно различит положај од онога у коме су били тужиоци чији је истоверсни тужбени захтев усвојен. Како је Окружни суд у Београду, као суд последње инстанце у конкретном случају, у периоду од годину дана и шест месеци донео три потпуно различите пресуде, које су за последицу имале то да је тужбени захтев тужиоца за накнаду зараде у два случаја правоснажно усвојен, и то у једном случају потврђивањем првостепене пресуде, а у другом њеним преиначењем, док је у трећем случају истоверсни тужбени захтев подносиоца уставне жалбе, постављен према истом туженом,

правоснажно одбијен као неоснован, Уставни суд је становишта да је таква пракса овог суда у погледу заштите права на накнаду зараде супротна принципу правне сигурности (о повреди права на правну сигурност видети пресуде Европског суда за људска права: *Santos Pinto* *и ројив Порјујалије* од 20. маја 2008. године и *Beian* *и ројив Румуније* од 6. децембра 2007. године). Стога је Уставни суд полазећи од одредбе члана 32. став 1. Устава, оценио да је различитим правним ставом Окружног суда у Београду изнетим поводом исте чињеничне ситуације и истог правног питања, повређено право подносиоце уставне жалбе на правну сигурност, као саставни део права на правично суђење. Уставни суд указује да је оваква оцена Уставног суда у складу са оценом Европског суда у предмету *Винчић и друштво и ројив Србије*, коју је Европски суд донео уз констатацију да није у његовој надлежности да процењује који су стварни исход требало да имају парнице подносилаца представки.

У вези с претходном оценом, Уставни суд указује да је овакав став Суд заузео, поред осталих, и у предмету број Уж-143/2007 када је, између осталог, утврдио повреду права на правну сигурност, као саставног елемента права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава. У овом предмету Уставни суд је утврдио да су Општински и Окружни суд у Новом Пазару у идентичној чињеничној и правној ситуацији донели различите одлуке о основаности тужбених захтева и на тај начин подносиоце уставне жалбе довели у неравноправан положај у пружању судске заштите њеног права на накнаду зараде у односу на лице чији је тужбени захтев усвојен. Међутим, пре оцене основаности уставне жалбе у делу који се односио на повреду права на правично суђење, Уставни суд је претходно утврдио повреду права на правичну накнаду за рад из члана 60. став 4. Устава, оцењујући да у конкретном случају надлежни судови нису на правилан начин утврдили да ли је подносиоце уставне жалбе накнада зараде заиста и исплаћена, будући да су оценили да се подносиоце уставне жалбе у суштини одрекла права на исплату заостале накнаде зараде тиме што је потписала споразум о регулисању међусобних права и обавеза, чиме је, по оцени Уставног суда, повређено њено право на правичну накнаду за рад гарантовано чланом 60. став 4. Устава. Другим речима, оцена Суда о повреди права на правну сигурност је била у директној вези са претходном оценом Суда о повреди права на правичну накнаду за рад, односно Суд је оценио да су надлежни судови применили материјално право на штету подносиоце уставне жалбе.

Дакле, у досадашњој пракси, Уставни суд је у случају када су надлежни судови у предметима у којима постоји идентичност чињеничне и правне ситуације доносили различите одлуке, утврђивао постојање повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, указујући да различито поступање судова у тој ситуацији повређује принцип правне сигурности, јер су тужиоци као учесници у тим поступцима били стављени у различит положај. Међутим, Уставни суд је у тим ситуацијама претходно оцењивао

да ли је примена материјалног права поводом спорног правног питања била, евентуално, произвољна или дискриминациона, чиме би указала на очигледну арбитрерност и неправичност у поступању редовних судова, а све на штету подносиоца уставне жалбе.

С тим у вези, Уставни суд је у овом уставносудском спору даље испитивао да ли је у конкретном случају поступак који је претходио подношењу уставне жалбе, нарочито примена материјалног права била, евентуално, произвољна или дискриминациона.

Оцењујући постојање повреде права на правично суђење са становишта навода уставне жалбе, а полазећи од утврђених чињеница и околности и материјалноправних одредаба прописа који су од значаја за оцену Уставног суда, Уставни суд је утврдио следеће:

Неспорно је да, сагласно како раније, тако и сада важећим одредбама Закона о раду, сваки запослени има право на одговарајућу зараду, при чему се запосленом гарантује једнака зарада за исти рад или рад исте вредности који остварује код послодавца. Такође, Законом о раду из 2001. године, чије су одредбе биле меродавне за одлучивање о тужбеном захтеву подносиоца уставне жалбе, било је прописано да се под појмом „зарада“ подразумева и увећана зарада, при чему случај који је био предмет спора пред судом није спадао у Законом прописане случајеве када запосленом припада право на увећану зараду, већ је одредбом члана 82. став 2. Закона била предвиђена могућност да се општим актом или уговором о раду могу утврдити и други случајеви у којима запослени има право на увећану зараду.

Међутим, Уставни суд је констатовао да је у конкретном случају својство туженог имао не било који послодавац, већ јавно предузеће чији је оснивач Република и чије је пословање, укључујући и обрачун и исплату зарада, било регулисано принудним прописима – Законом о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса и Уредбом донетом у извршавању овог закона. Наведене одредбе Закона и Уредбе су ограничавале туженог, под претњом прописаних санкција, да самостално, без сагласности надлежног органа доноси опште акте којима се уређује питање зарада и да врши обрачун и исплату зарада без претходно добијене сагласности Владе. У том случају се, по оцени Уставног суда, не могу прихватити као основани наводи уставне жалбе да „чињеница да је тужени јавно предузеће ништа не мења у његовом пословању, односно правима и дужностима према запосленима, јер је реч о уговорном односу, односу овлашћењу пословодства – генералног директора да стимулише радника и одреди висину зараде“. Ово из разлога што је одредбама члана 22. Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса прописано да јавно предузеће послује на основу претходно донетог Програма послодавца, на који сагласност даје Влада, а који обавезно садржи све позиције расхода за читаву наредну календарску годину и то по наменама, дакле и за зараде, као и елементе за целовито сагледавање политике зарада у истом предузећу. Додатно, планирана политика зарада се мора утврдити у складу са политиком пројектованог раста зарада коју утврђује Влада. Коначно, Влада је на основу изричитог

законског овлашћења наведеном Уредбом прецизно уредила питање зарада у јавним предузећима. Из изнетог следи да је у погледу утврђивања зарада у јавном предузећу однос послодавца и запосленог уговорни однос, али само у оквиру прописаних правила и ограничења. По оцени Уставног суда, није спорно да оснивач јавног предузећа нема овлашћење да одређује висину појединачне зараде или стимулације за сваког запосленог, али како од збира појединачних зарада и стимулација зависи укупна маса зарада, то сагласно члану 4. став 2. Уредбе, свако увећање појединачних зарада и стимулација подлеже сагласности Владе када утиче на увећање прописане масе зарада, као што је неспорно било у конкретном случају, јер увећање зарада није било праћено смањењем зарада другим запосленим лицима код туженог или смањењем укупног броја запослених, чиме би се једино могла очувати иста маса зарада. Уз све наведено, Уставни суд је констатовао и да је током првостепеног парничног поступка утврђено да је тужени у 2004. години пословао са губитком, као и да су запосленима, укључујући и подносиоцу уставне жалбе у пуном износу исплаћене основне зараде утврђене уговором о раду.

На основу свега изнетог, Уставни суд је оценио да је оспорена пресуда Окружног суда у Београду Гж 1. 2049/06 од 28. децембра 2007. године била заснована на примени меродавног материјалног права и да се образложење пресуде темељи на уставноправно прихватљивом тумачењу прописа који су од значаја за решавање спорне правне ствари, те да материјално право у конкретном случају није било примењено на штету подносиоце уставне жалбе. Уставни суд је имао у виду и то да је током првостепеног парничног поступка неспорно утврђено да је споразум који је генерални директор туженог закључио са Самосталним синдикатом, а који је био основ за доношење Одлуке генералног директора о обрачуну и исплати посебне стимулације, изричито предвиђао да се посебна стимулација по основу остварених резултата рада у трећем кварталу 2004. године, исплаћује само запосленима који су чланови тог синдиката и то према списку овереном од стране овлашћеног лица Синдиката. Како је наведени основ за обрачун и исплату посебне стимулације, а тиме и за потраживање накнаде зараде по овом основу, супротан принудним прописима, у конкретном случају одредби члана 12. тада важећег Закона о раду, јер међу запосленима код туженог ствара дискриминацију по основу чланства у синдикату и то одређеном, стављајући, супротно изричитој законској забрани, подносиоцу уставне жалбе у повољнији положај од запослених који раде на истим пословима, а нису чланови синдиката који је са генералним директором закључио споразум, то Уставни суд налази да и ова околност додатно указује да примена материјалног права у оспореној пресуди није довела до повреде права подносиоце уставне жалбе на правично суђење.

Међутим, Уставни суд је оценио да је сама чињеница да је исти суд, Окружни суд у Београду, поводом исте чињеничне и правне ситуације доносио различите одлуке, створила правну несигурност код подносиоце уставне жалбе, те да ова околност сама по себи представља, у конкретном случају,

довољан разлог да се утврди постојање повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава. Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), уставну жалбу усвојио.

Но, како је у конкретном случају Уставни суд оценио да оспореном судском одлуком материјално право није било примењено на штету подносиоце уставне жалбе, односно да је оспорена одлука Окружног суда у Београду заснована на примени меродавног материјалног права, Уставни суд налази да објављивање ове одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“ представља правичан вид задовољења подносиоце уставне жалбе због утврђене повреде права, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду.

Имајући у виду досадашњу праксу Уставног суда, Суд истиче да различито поступање редовних судова поводом исте чињеничне и правне ситуације, нарочито поступање истог стварно и месно надлежног суда последње инстанце, само по себи указује на повреду принципа правне сигурности као саставног дела Уставом зајемченог права на правично суђење. С тим у вези, Уставни суд још једном наглашава да није надлежан за уједначавање судске праксе редовних судова, али с обзиром на свој Уставом утврђени положај, као државни орган који штити људска и мањинска права и слободе, указује да је у интересу остваривања Уставом зајемченог права на правично суђење неопходно да надлежни редовни судови, у ситуацијама када налазе да дотадашња судска пракса није у складу са меродавним материјалним правом, пре доношења одлуке, предузму све мере и радње предвиђене одговарајућим процесним законима, како би Врховни касациони суд, као највиши суд у Републици, заузео став о спорном правном питању и тиме допринео уједначавању судске праксе.

6. С обзиром на наведено, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-322/2008 од 28. маја 2010. године

(„Службени гласник РС“, бр. 52/10)

Није повређена слобода мишљења и изражавања из члана 46. Устава

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба Х. К. изјављена против пресуде Општинског суда у Шапцу П. 2058/06 од 18. јуна 2007. године и пресуде Окружног суда у Шапцу Гж. 2092/07 од 5. фебруара 2008. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Х. К. из Шапца је 30. априла 2008. године поднео Уставном суду благовремену и допуштену уставну жалбу против пресуде Општинског суда у Шапцу П. 2058/06 од 18. јуна 2007. године и пресуде Окружног суда у Шапцу Гж. 2092/07 од 5. фебруара 2008. године, због повреде слободe мишљења и изражавања из члана 46. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је, између осталог, наведено да је подносилац уставне жалбе 14. априла 2003. године, у телевизијској емисији у интервју који је као новинар припремио са тадашњим министром правде Републике Србије, др Владаном Батићем, поставио питање у коме је поменуто име Ч. В., а које питање су судови третирали као констатацију, те су оспореним пресудама утврдили да је подносилац уставне жалбе дужан да накнади штету насталу због повреде части, угледа и мешања у приватни живот Ч. В. Подносилац сматра да му је тако „ускраћено право да говором, писањем, сликом или на други начин тражи, прима и шири обавештења и идеје“, о тада актуелној теми која је била од општег интереса. Истиче да треба узети у обзир да се Ч. В. бави политиком, па самим тим као јавна личност мора прихватити да буде изложен критици, коментарима, суду јавности, што, по мишљењу подносиоца, има већу вредност од заштите части, достојанства и угледа било које јавне личности. Подносилац наводи и да судови нису имали у виду да се његово „питање могло третирали искључиво као вредносни суд који није подложен доказивању, а не као чињенична изјава која је подложна доказивању“. Од Уставног суда тражи да усвоји уставну жалбу, поништи пресуду Општинског суда у Шапцу П. 2058/06 од 18. јуна 2007. године и одреди да се уклоне све штетне последице које је ова пресуда произвела.

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

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у списе предмета Општинског суда у Шапцу П. 2058/06 (П. 1461/03) и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за решавање ове уставносудске ствари:

Ч. В. из Шапца је 16. априла 2003. године поднео Општинском суду у Шапцу тужбу за накнаду штете због повреде угледа и части личности против тужених ЈИП „Глас Подриња“, удружење грађана „Медија центар Шамар“ и подносиоца уставне жалбе, тражећи да суд тужене солидарно обавезе да му накнаде штету у износу од 3.000.000,00 динара.

Општински суд у Шапцу је 13. децембра 2004. године донео пресуду П. 1461/03 којом је солидарно обавезао удружење грађана „Медија центра Шамар“ и подносиоца уставне жалбе да тужиоцу Ч. В., на име накнаде штете због повреде угледа и части личности исплате износ од 250.000,00 динара, са законском затезном каматом од 13. децембра 2004. године па до исплате, у року од 15 дана од дана пријема пресуде, под претњом принудног извршења.

Окружни суд у Шапцу је 30. јуна 2006. године донео решење Гж. 1033/05 којим је укинуо пресуду Општинског суда у Шапцу П. 1461/03 од 13. децембра 2004. године и предмет вратио првостепеном суду на поновни поступак и одлучивање.

Оспореном пресудом Општинског суда у Шапцу П. 2058/06 од 18. јуна 2007. године, ставом I изреке, обавезани су солидарно тужени ЈИП „Глас Подриња“ из Шапца, удружење грађана „Медија центар Шамар“ из Шапца, подносилац уставне жалбе и ЈП РТВ Шабац да тужиоцу Ч. В., на име накнаде штете због повреде угледа и части исплате износ од 300.000,00 динара, са законском затезном каматом од 18. јуна 2007. године до исплате, у року од 15 дана по пријему пресуде, под претњом извршења. Ставом II изреке пресуде одбијен је као неоснован тужбени захтев да се солидарно обавезу тужени на исплату накнаде штете тужиоца преко досуђеног износа из става I изреке пресуде, а до траженог износа од 3.000.000,00 динара. Ставом III изреке пресуде обавезани су солидарно тужени да тужиоцу накнаде трошкове спора у износу од 123.850,00 динара.

У образложењу оспорене првостепене пресуде је, између осталог, наведено: да је дана 14. априла 2003. године на ТВ Шабац у изнајмљеном термину емитована емисија у којој је трећетужени Х. К. (овде подносилац уставне жалбе), као новинар, интервјуисао тадашњег министра правде Републике Србије, др Владана Батића; да је емисија била раније снимљена у Обреновцу, тако да није реч о програму који је „ишао“ уживо; да се интервју односио на стање у Републици Србији настало након убиства тадашњег премијера др Зорана Ђинђића, када је започела акција „Сабља“ у којој су државни органи требали да се обрачунају са организованим криминалом; да је трећетужени поставио питање које је више изречено као констатација, а које гласи: „Господин Ш., господин П., пок. Д. С.-Ш., много лепо су се проводили у Шапцу, тачно се зна где, полицији је то дојављено, постоје снимци, архиви, зна се где су били, ради се о господину Ч. В., бившем министру без портфеља, код њега, на његовим базенима“; да је министар Батић одговорио да полиција треба да склопи све те коцкице у мозаик и да расветли завереничку, политичку и финансијску мафију и да је Србија била земља чуда, да је све више личила на једну балканску Колумбију, Београд на Боготу, а Шабац на Кали. У образложењу оспорене првостепене пресуде је даље наведено: да је општепозната чињеница да је пок. Д. С. зв. „Ш.“ био означен као један од организатора убиства тадашњег премијера др Зорана Ђинђића; да је по подацима којима је МУП располагао и који су много пута званично објављени у медијима, пок. Д. С. био један од вођа организованих криминалних група тзв. „Земунског клана“, која је означена као једна

од најјачих организованих криминалних група која се бавила извршењем најтежих кривичних дела попут убистава, отмица и трговине дрогом и да је Д. С. убијен од стране припадника Министарства унутрашњих послова Републике Србије у акцији приликом покушаја његовог хапшења након убиства премијера Ћинђића.

Према ставу првостепеног суда, доказивање чињенице да ли је Д. С. долазио на базене тужиоца било је кључно за утврђивање одговорности трећетуженог за изношење ове информације која је могла нанети штету тужиоцу уколико је неистинита, те је терет доказивања да је ова информација истинита био на подносиоцу, као новинару који је аутор ове информације. Како подносилац уставне жалбе у току поступка пред првостепеним судом није предложио доказе на ову околност, иако му је суд више пута то налагао, првостепени суд је применом правила о терету доказивања из члана 223. Закона о парничном поступку, утврдио да изнета чињеница да је Д. С. долазио на базене није доказана и третирао је ову информацију као неистиниту. У образложењу оспорене првостепене пресуде је даље наведено да је довођење Д. С. у везу са именом тужиоца могло у јавности изазвати утисак и формирати мишљење да је и тужилац повезан са том криминалном групом, као и да је имао везе са акцијама које су они спроводили, те да је начин на који је трећетужени формулисао питање – констатацију био такав да директно асоцира оног који слуша информацију на то да је тужилац познавао Д. С., да су то били блиски контакти, јер се С. наводно са В. Ш. проводио на базенима, што би значило да је тужилац то омогућио, био упознат са тим и да је он део тог друштва. Како је у питању – констатацији наведено, поред осталог, и да је полицији дојављено да је С. долазио на базене, то по оцени првостепеног суда, указује да је трећетужени имао на уму да такав боравак С. окарактерише као догађај који је интересантан за полицију, у коме има нечег противзаконитог, а не као долазак било ког грађанина ради купања на базену. Према ставу првостепеног суда, наведено питање – констатација се мора посматрати у контексту целог интервјуа који се односи на организовани криминал, на негативне појаве у Србији у вези с корупцијом у правосуђу, непотизмом, угроженошћу грађана због развијеног организованог криминала, те да је навођење имена тужиоца могло произвести само негативан став јавности о личним и моралним квалитетима тужиоца. Будући да се између тужиоца и трећетуженог води више парничних и кривичних поступака поводом информација које је трећетужени износио у медијима у вези с тужиоцем, по оцени првостепеног суда, помињање тужиоцевог имена у наведеном интервјуу није било случајно. С тим у вези, првостепени суд је утврдио да је требало обратити више новинарске пажње на начин на који се постављају питања и објављују информације, како се не би створио погрешан утисак о некој личности, у овом случају тужиоца, а који би представљали нарушавање угледа и части коју та личност има у одређеној средини, те да је питање – констатација могло бити изречено и без навођења имена тужиоца, уколико је циљ новинара био да се министар изјасни о присуству чланова организованих криминалних група у Шапцу. С обзиром

на то да је трећетужени аутор неистините информације и интервјуа у којем је информација саопштена јавности, према оцени првостепеног суда, он на основу чл. 154. и 158. Закона о облигационим односима одговара за накнаду штете тужиоцу због повреде угледа и части у смислу члана 206. Закона о облигационим односима. У образложењу оспорене првостепене пресуде је наведено да је приликом утврђивања висине накнаде штете суд имао у виду све околности случаја, а нарочито о каквој се неистинитој информацији ради и какву је последицу могла изазвати, да је тужбени захтев превисоко опредељен на износ од 3.000.000,00 динара, те да је правична накнада од досуђених 300.000,00 динара примерена стварној штети и судској пракси.

Оспореном другостепеном пресудом Окружног суда у Шапцу Гж. 2092/07 од 5. фебруара 2008. године преиначена је оспорена првостепена пресуда у досуђујућем делу изреке у ставу I, тако што су тужени обавезани да солидарно тужиоцу на име накнаде штете због повреде угледа и части исплате износ од 150.000,00 динара, са законском затезном каматом од 18. јуна 2007. године до исплате, у року од 15 дана по пријему пресуде, под претњом извршења, док је тужбени захтев за исплату преосталог траженог износа одбијен као неоснован. У образложењу оспорене другостепене пресуде се наводи да је начин на који је трећетужени формулисао питање и време објављивања текста са непримерним и неистинитим информацијама – констатацијама, тачније тврдња да се Д. С. проводио код тужиоца на базенима који су у власништву тужиоца, довео до повређивања тужиоца као породичног човека и у својој средини познатог привредника, те да је првостепени суд правилно закључио да су тиме повређени углед и част, људско достојанство и приватност тужиоца и да постоји правни основ за обавезивање тужених да солидарно тужиоцу накнаде нематеријалну штету за претрпљене душевне болове због повреде угледа и части. Међутим, по оцени другостепеног суда, на тако правилно утврђено чињенично стање, првостепени суд је погрешно применио материјално право досуђивањем накнаде у износу од 300.000,00 динара, јер по оцени другостепеног суда, 150.000,00 динара представља правичну накнаду којом се у конкретном случају постиже жељена сатисфакција, а да досуђивање већег износа не би било у складу са природом и друштвеном сврхом ове накнаде.

4. Одредбама члана 46. Устава, на чију повреду се позива подносилац у уставној жалби, утврђено је: да се јемчи слобода мишљења и изражавања, као и слобода да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје (став 1); да се слобода изражавања може законом ограничити, ако је то неопходно ради заштите права и угледа других, чувања ауторитета и непристрасности суда и заштите јавног здравља, морала демократског друштва и националне безбедности Републике Србије (став 2).

За доношење одлуке у овој правној ствари од значаја су и одредбе Закона о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89 и „Службени лист СРЈ“, бр. 31/93, 22/99, 23/99, 35/99 и 44/99), којима је прописано следеће: да ко другоме проузрокује штету дужан је накнадити

је, уколико не докаже да је штета настала без његове кривице (члан 154. став 1); да кривица постоји када је штетник проузроковао штету намерно или непажњом (члан 158); да ће суд за претрпљене физичке болове, за претрпљене душевне болове због умањења животне активности, наружености, повреде угледа, части, слободе или права личности, смрти блиског лица као и за страх, ако нађе да околности случаја, а нарочито јачина болова и страха и њихово трајање то оправдава, досудити правичну новчану накнаду, независно од накнаде материјалне штете као и у њеном одсуству и да ће приликом одлучивања о захтеву за накнаду нематеријалне штете, као и о висини њене накнаде, суд водити рачуна о значају повређеног добра и циљу коме служи та накнада, али и о томе да се њоме не погудује тежњама које нису спојиве са њеном природом и друштвеном сврхом (члан 200).

5. Оцењујући наводе и разлоге изнете у уставној жалби са становишта цитираних одредаба Устава и закона, Уставни суд је утврдио да оспореним пресудама Општинског суда у Шапцу и Окружног суда у Шапцу није повређена Уставом гарантована слобода изражавања подносиоца уставне жалбе.

Наиме, приликом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд је пошао од гаранција које Устав предвиђа у одредби члана 46. став 1. Устава и констатовао да Устав сваком лицу јемчи слободу мишљења и изражавања, као и слободу да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје. Међутим, ове слободе нису апсолутне, будући да је Устав у ставу 2. истог члана предвидео могућност њиховог ограничења, и то под следећим условима: 1) да је такво ограничење изричито прописано законом; 2) да ограничење мора служити заштити таксативно набројаних права других или заштити вредности демократског друштва, односно да је извршено са легитимним циљем и 3) да је таква врста ограничења неопходна и потребна у демократском друштву. Другим речима, до ограничења остваривања наведених слобода које не представља повреду истих, може доћи једино и само због оправдане и неопходне потребе заштите неког другог права или јавног интереса.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је претходно констатовао да је, у конкретном случају, оспореним пресудама ограничена слобода изражавања подносиоца уставне жалбе. Међутим, питање је да ли та врста ограничења представља истовремено и повреду (недозвољено мешање), односно да ли су оспореним пресудама испуњени напред наведени услови за дозвољено ограничење слободе изражавања подносиоца уставне жалбе.

Испитујући испуњеност првог услова, Уставни суд је утврдио да је ограничење слободе изражавања подносиоца било засновано на тумачењу и примени наведених одредаба Закона о облигационим односима, на које су се судови и позвали у оспореним пресудама, а за које је Уставни суд оценио да су довољно прецизне и предвидљиве и са чијом садржином је подносилац уставне жалбе, као новинар, могао бити упознат (о „квалитету“ закона којим се прописује ограничење слободе изражавања види пресуду Европског суда за људска права у предмету *Sunday Times против Велике Британије*, бр. 6538/74, од 26. априла 1979. године, став 49).

Оцењујући да ли је наведено мешање у слободу изражавања подносиоца било оправдано, јер је служило заштити једног или више Уставом предвиђених права или интереса, Уставни суд је утврдио да су оспореним пресудама судови ограничили слободу изражавања подносиоца правдајући је заштитом права и угледа другог лица. Наиме, у образложењима оспорених пресуда је наведено да циљ усвајања тужбеног захтева и досуђивања новчане накнаде нематеријалне штете лежи у „праву на накнаду нематеријалне штете“ која је настала због повреде угледа и части тужиоца. По оцени редовних судова, до повреде части и угледа је дошло постављањем спорног питања-констатације на начин на који је то подносилац учинио, за које су судови оценили да представља чињеницу чију је истинитост подносилац уставне жалбе могао доказивати током парничног поступка, а што је он пропустио да учини. Наиме, судови су утврдили да је начин на који је подносилац формулисао питање са непримереним и неистинитим информацијама – констатацијама, односно тврдњама, довео до повређивања тужиоца као породичног човека и у својој средини познатог привредника, те да су тиме повређени углед и част, људско достојанство и приватност тужиоца.

С тим у вези, Уставни суд је оценио да заштита части и угледа другог лица, као циљ ограничења слободе изражавања, представља Уставом дозвољен основ за такво ограничење. Такође, Уставни суд је оценио да су у оспореним пресудама судови довољно образложили начин на који су утврдили да је до ограничења слободе изражавања подносиоца уставне жалбе дошло ради заштита угледа и права другог лица.

Приликом испитивања трећег услова, Уставни суд је примењујући принцип пропорционалности, оцењивао да ли је овакво мешање у слободу изражавања подносиоца, а ради заштите части и угледа другог лица, заиста било и неопходно. Наиме, у ситуацији када постоје два или више супротстављених права или интереса, чије уживање је гарантовано Уставом, задатак је редовних судова да ценећи околности конкретног случаја успоставе равнотежу између тих супротстављених права, или да уколико дају превагу једном праву над другим, своју одлуку детаљно образложе, посебно водећи рачуна о значају, садржини и границама тих права.

Имајући у виду чињенице конкретног случаја, Уставни суд је претходно констатовао да слобода изражавања новинара и слобода медија подразумева и дужност новинара и медија да јавности пруже и саопште, у доброј намери, информације о свим питањима од јавног значаја, те да се тиме између осталог, обезбеђују и информације које су битне за формирање ставова и мишљења јавности о идејама и понашању јавних личности и политичара, чак и када то подразумева штетне изјаве о појединцима (о значају слободе изражавања новинара види пресуду Европског суда за људска права у предмету *Lingens против Аустрије*, бр. 9815/82, од 8. јула 1986. године, ст. 41 и 42; о саопштавању информација у доброј вери и етици новинара види пресуду Европског суда за људска права у случају *Stoll против Швајцарске*, бр. 69698/01, од 10. децембра 2007. године, став 103). То истовремено значи и да је граница прихватљиве критике шира уколико се информације

саопштене јавности односе на политичаре или јавне личности (о овоме види пресуду *Lingens* *упротив Аустрије*, став 42). С друге стране, слобода изражавања односи се на саопштавање и ширење како чињеница, тако и вредносних судова, при чему чињенице подлежу доказивању, а вредносни судови и мишљења не (о разлици имећу чињеница и мишљења/вредносних судова видети пресуду у предмету *Jerusalem* *упротив Аустрије*, бр. 26958/95, од 27. фебруара 2001. године, ст. 42 и 43).

С обзиром на наведено, Уставни суд је утврдио да су у оспореним пресудама судови, с циљем успостављања правичне равнотеже између супротстављених права тужиоца и трећетуженог (овде подносиоца уставне жалбе), ценили околности конкретног случаја, посебно значај, садржину и границе супротстављених права. Тако су судови претходно констатовали да је спорно питање било изречено као „констатација“, односно чињеница, да је доказивање чињенице да ли је Душан Спасојевић долазио на базе тужиоца било кључно за утврђивање одговорности подносиоца за изношење ове информације, јер је могла нанети штету тужиоцу уколико је неистинита, те да је терет доказивања исте био на подносиоцу. Како подносилац уставне жалбе није предлагао доказе о томе, судови су ову чињеничну тврдњу третирали као неистину. На основу наведеног, као и садржине спорног питања, начина на који је оно изречено, контекста целог интервјуа, као и актуелне ситуације у држави, судови су даље закључили да је навођење имена тужиоца у спорном питању – констатацији могло произвести само негативан став јавности о личним и моралним квалитетима тужиоца, те да с обзиром на то да се између њих двојице води више судских поступака, помињање тужиоцевог имена у наведеном контексту није било случајно. Другим речима, иако је у конкретном случају постојало и право и дужност подносиоца, као новинара, да пружи јавности информацију која је актуелна и за коју јавност има оправдани интерес да зна, начин на који је то саопштено довео је у питање „добру намеру“ подносиоца, јер су судови оценили да се сврха новинарског извештавања и слобода изражавања могла остварити уз више новинарске пажње, односно и без помињања имена лица чији су углед и част нарушени. На основу наведеног, судови су усвојили тужбени захтев тужиоца и солидарно обавезали подносиоца да, са остала три тужена, на име накнаде штете због повреде угледа и части исплате износ од 150.000,00 динара. Тиме се, по оцени судова у конкретном случају, постигла нужна сатисфакција тужиоцу, која има за циљ накнаду штете настале због повреда угледа и части, а што је и у складу са природом и друштвеном сврхом ове накнаде.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је нашао да је ограничење слободе изражавања подносиоца било неопходно ради заштите части и угледа другог лица. Наиме, Уставни суд је оценио да су судови у оспореним пресудама детаљно образложили због чега су постојали оправдани разлози да се ограничи слобода изражавања подносиоца, посебно водећи рачуна о значају, садржини и границама права оба лица. Такође, Уставни суд је оценио и да висина правноснажно досуђене накнаде штете, као и чињеница да подносилац уставне жалбе солидарно одговара са остала три тужена лица,

представља правичну меру ограничења права подносиоца, али и за накнаду услед повреде права части и угледа трећег лица.

Како је у оспореном парничном поступку успостављена правична равнотежа и пропорционалност између две супротстављене вредности – права на слободу изражавања и заштите части и угледа појединца, то, по оцени Уставног суда, уставна жалба није основана.

Уставни суд је, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), одлучио да ову одлуку објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, имајући у виду значај који има за заштиту Уставом гарантованих људских права и грађанских слобода.

6. Полазећи од изложеног, Уставни суд је утврдио да је уставна жалба неоснована, те је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, уставну жалбу одбио.

На основу одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-504/2008 од 8. јула 2010. године

(„Службени гласник РС“, бр. 79/10)

**Није повређено право на правну помоћ из члана 67,
нити начело из члана 198. Устава (у преосталом делу одбацивање)**

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Одбија се као неоснована уставна жалба З. П. изјављена против пресуде Дисциплинског суда Министарства унутрашњих послова Републике Србије – Веће у Краљеву 01 К. 116-1190/05 од 29. новембра 2005. године, пресуде Вишег дисциплинског суда Министарства унутрашњих послова Републике Србије у Београду ВДС 116-392/2005 од 10. фебруара 2006. године, пресуде Општинског суда у Краљеву П1. 239/06 од 4. априла 2007. године, пресуде Окружног суда у Краљеву Гж. 1194/07 од 12. септембра 2007. године и пресуде Врховног суда Србије Рев. 3237/07 од 13. фебруара 2008. године.

2. Одбацује се уставна жалба З. П. изјављена против решења Министарства унутрашњих послова, Секретаријат у Краљеву 01 К. 116- 1190/05 од 30. септембра 2005. године.

Образложење

1. З. П. из Краљева је 23. јуна 2008. године, преко пуномоћника П. М., адвоката из Краљева, изјавио уставну жалбу против пресуда наведених

у тачки 1. изреке, због повреде права на правну помоћ зајемченог одредбом члана 67. Устава Републике Србије. Такође, подносилац оспорава и решење из тачке 2. изреке, због повреде права на достојанство и слободан развој личности зајемченог одредбом члана 23. Устава, као и повреде начела непосредне примене зајемчених права утврђеног у члану 18. Устава. Истовремено се у односу на оспорене акте позива и на повреду начела законитости управе из члана 198. Устава.

Подносилац уставне жалбе наводи да је главни претрес пред првостепеним дисциплинским органом одржан без његовог браниоца, иако је он тражио да се тај претрес одложи због немогућности да га бранилац заступа, услед обавеза које је овај имао пред редовним судовима. Имајући у виду да на том претресу није одлучено о његовом предлогу да се одложи главни претрес због недоласка браниоца, већ су изведени сви докази на основу којих је потом донета оспорена пресуда Дисциплинског суда Министарства унутрашњих послова Републике Србије – веће у Краљеву 01 К. 116 – 1190/05 од 29. новембра 2005. године, то подносилац сматра да му је тиме повређено право на правну помоћ. Такође истиче да се на наведену повреду уставног права касније нису обазирали у својим одлукама ни другостепени дисциплински орган, нити редовни судови када су одлучивали о заштити његовог права. Подносилац тврди и да му су му повређена права из чл. 18. и 23. Устава, чињеницом да је донето решење Министарства унутрашњих послова – Секретаријат у Краљеву 01 К. 116 – 1190/05 од 30. новембра 2005. године, којим се он удаљује из Министарства унутрашњих послова – Секретаријат у Краљеву, а да претходно није саслушан. На крају наводи да се оспореним актима повређује и право из члана 198. Устава, јер ти акти управних органа нису засновани на закону.

2. Уставна жалба је као правно средство установљена Уставом Републике Србије, који је ступио на снагу 8. новембра 2006. године. Сагласно одредби члана 170. Устава, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право, односно слобода.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у оспорене акте и документацију приложену уз уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за решавање ове уставносудске ствари:

Решењем Министарства унутрашњих послова, Секретаријат у Краљеву 01 К. 116-1190/05 од 30. септембра 2005. године, подносилац уставне жалбе је удаљен из Министарства унутрашњих послова, Секретаријат у Краљеву са 30. септембром 2005. године, до окончања дисциплинског поступка.

Поступајући по оптужници дисциплинског тужиоца 01 К. 116-1190/05 од 13. октобра 2005. године, поднетој против овде подносиоца уставне жалбе, запосленог на пословима полицајца у ССП СУП Краљево, због учињене теже повреде радних обавеза и дужности из члана 50. став 1. тач. 7) и 13) Закона о унутрашњим пословима Републике Србије, Дисциплински суд Министарства унутрашњих послова Републике Србије – Веће у Краљеву донео је оспорену пресуду 01 К. 116-1190/05 од 29. новембра 2005. године, којом је оптужени З. П. оглашен кривим што је дана 29. септембра 2005. године вршећи контролу аутобуса, од возача аутобуса захтевао, а касније од сувозача примио новац у износу од 500,00 динара, због чега постоји основана сумња да је извршио кривично дело примања мита из члана 254. став 1. КЗ РС, чиме је починио тежу повреду радних обавеза и дужности из члана 50. став 1. тач. 7) и 13) Закона о унутрашњим пословима Републике Србије, те му је на основу члана 52. наведеног закона изречена дисциплинска мера престанак радног односа. У образложењу ове пресуде је, поред осталог, наведено да је оптужени З. П. изјавио да не жели да коментарише оптужницу, односно да не жели да се изјашњава по питању исте, нити да даје било какву изјаву из разлога што адвокат кога је он ангажовао у кривичном поступку који се по истој ствари води, није могао да буде присутан на главном претресу овог дисциплинског поступка, јер је истога дана већ био ангажован у другим раније преузетим поступцима, а оптужени није желео да ангажује другог браниоца. Затим је образложењу ове пресуде истакнуто да чињеница да оптужени радник није желео да на главном претресу изнесе своју одбрану, нити да се изјасни о оптужници из разлога непристојности свог браниоца на том претресу, не представља битну повреду Закона о унутрашњим пословима и Уредбе о дисциплинској одговорности у Министарству унутрашњих послова, будући да је главни претрес на молбу оптуженог због ангажовања свог браниоца, већ у два наврата одлаган, а такође у оба случаја, као и у трећем када је претрес одржан, оптуженом раднику је уредно уручен позив, који је садржао и напомену да оптужени има право на ангажовање браниоца, а да ће се главни претрес одржати и у случају да бранилац не присуствује истом. Против ове пресуде окривљени, овде подносилац уставне жалбе је изјавио жалбу.

Оспореном пресудом Вишег дисциплинског суда Министарства унутрашњих послова Републике Србије у Београду ВДС 116-392/2005 од 10. фебруара 2006. године одбијена је жалба окривљеног, овде подносиоца уставне жалбе као неоснована и потврђена је првостепена дисциплинска пресуда.

Након правоснажно окончаног дисциплинског поступка, подносилац уставне жалбе је поднео тужбу Општинском суду у Краљеву против тужене Републике Србије, Министарства унутрашњих послова, Секретаријата у Краљеву, ради поништаја првостепене и другостепене дисциплинске одлуке.

Оспореном пресудом Општинског суда у Краљеву ПП. 239/06 од 4. априла 2006. године, у ставу првом изреке одбијен је као неоснован тужбени захтев тужиоца – подносиоца уставне жалбе којим је тражио да се пониште наведена првостепена и другостепена пресуда дисциплинског суда, као

и захтев да се обавезе тужени да га врати на рад и распореди на послове који одговарају степену и врсти његове стручне спреме, знању и способностима, а све у року од 8 дана од пријема пресуде, док је у ставу другом изреке обавезан тужилац да туженом надокнади трошкове поступка. У образложењу ове пресуде је, поред осталог, наведено да је суд утврдио да предлог од 17. новембра 2005. године, којим је тужилац тражио одлагање главног претреса пред дисциплинским судом, није био од утицаја на одржавање тог главног претреса из разлога што тужилац није доставио доказе о оправданим разлозима спречености његовог пуномоћника – браниоца да приступи на заказани претрес. Против ове пресуде подносилац уставне жалбе изјавио је жалбу Окружном суду у Краљеву.

Оспореном пресудом Окружног суда у Краљеву Гж. 1194/07 од 12. септембра 2007. године одбијена је као неоснована жалба коју је подносилац уставне жалбе изјавио у својству тужиоца у овом парничном поступку и потврђена пресуда Општинског суда у Краљеву П1. 239/06 од 4. априла 2006. године. У образложењу другостепене пресеуде је, између осталог, истакнуто да је првостепени суд правилно утврдио чињенично стање и на тако утврђено чињенично стање правилно применио материјално право, налазећи да је тужбени захтев тужиоца неоснован, односно да су побијане пресуде донете у дисциплинском поступку законите, као и да је другостепени суд прихватио разлоге првостепеног суда у погледу навода тужиоца да му у дисциплинском поступку није повређено право на одбрану, будући да је тужиоцу омогућено да има браниоца у предметној правној ствари. Незадовољан правноснажним исходом покренутог радног спора, подносилац уставне жалбе је изјавио ревизију Врховном суду Србије.

Оспореном пресудом Врховног суда Србије Рев. 3237/07 од 13. фебруара 2008. године одбијена је као неоснована ревизија тужиоца изјављена против пресуде Окружног суда у Краљеву Гж. 1194/07 од 12. септембра 2007. године. У образложењу ревизијске пресуде је, поред осталог, наведено да су код утврђеног чињеничног стања, нижестепени судови правилно применили материјално право када су одбили тужбени захтев тужиоца да се пониште одлуке тужене којима је тужиоцу изречена мера престанка радног односа, наводећи разлоге који су правилни и потпуни и које у свему прихвата Врховни суд. Такође је истакнуто да је Врховни суд изоставио детаљније образложење ревизијске одлуке, имајући у виду да се ревизијом тужиоца понављају жалбени наводи, а образлагањем се не би постигло ново тумачење права нити допринело уједначенијем тумачењу права.

4. За оцену навода и разлога уставне жалбе са становишта Уставом зајемчених права на чију повреду се подносилац уставне жалбе позива, релевантне су следеће уставне и законске одредбе:

Одредбом члана 67. Устава утврђено је да се свакоме, под условима одређеним законом, јемчи право на правну помоћ, да правну помоћ пружају адвокатура, као самостална и независна служба, и службе правне помоћи које се оснивају у јединицама локалне самоуправе, у складу са законом, као и да се законом одређује када је правна помоћ бесплатна.

Одредбама члана 198. Устава утврђено је да појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити засновани на закону, а законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.

Одредбама Закона о унутрашњим пословима („Службени гласник РС“, бр. 44/91, 79/91, 54/96, 25/2000, 8/01 и 106/03), који се примењивао у време доношења оспорених дисциплинских пресуда, било је прописано: да поступак утврђивања одговорности за теже повреде радних обавеза и дужности спроводе дисциплински иследник, дисциплински тужилац и Дисциплински суд, да мере из члана 52. овог закона и одлуке по жалби на решења о изрицању мера за лакше повреде радних обавеза и дужности доноси Дисциплински суд, а да одлуке по жалбама на пресуде Дисциплинског суда доноси Виши дисциплински суд (члан 53); да се прописом Владе ближе уређују питања дисциплинске одговорности у Министарству унутрашњих послова (члан 58).

Одредбама Уредбе о дисциплинској одговорности у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС“, број 71/92), које су важиле у време покретања спорног дисциплинског поступка, било је прописано: да се овом уредбом прописује поступак за утврђивање дисциплинске одговорности и изрицање мера због учињених повреда радних дужности и обавеза (у даљем тексту: повреде) радника Министарства унутрашњих послова (у даљем тексту: Министарство) (члан 1); да се главни претрес може одржати и у одсуству уредно позваних лица (члан 16. став 2); да битна повреда одредаба ове уредбе постоји и ако Дисциплински суд за време припремања главног претреса, у току претреса или приликом доношења пресуде није применио или је неправилно применио одредбе ове уредбе, или је повредио право одбране, а то је било или је могло бити од утицаја на законито и правилно доношење пресуде (члан 21. став 2).

Законом о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04), чије су се одредбе, сагласно члану 491. став 1. тог закона, примењивале на окончање првостепеног поступка пред судом, као и на другостепени поступак и поступак по ревизији, прописано је: да о ревизији одлучује Врховни суд Србије (члан 396); да ће ревизијски суд пресудом одбити ревизију као неосновану ако утврди да не постоје разлози због којих је ревизија изјављена, као ни разлози на које пази по службеној дужности, а да ревизијски суд неће детаљно образлагати пресуду којом се ревизија одбија као неоснована, ако закључи да то није потребно због тога што се у ревизији понављају жалбени разлози или кад се образлагањем пресуде којом се ревизија одбија не би постигло ново тумачење права нити допринело уједначеном тумачењу права (члан 405).

5. Оцењујући наводе и разлоге уставне жалбе са становишта повреде Уставом зајемчених права на које подносилац указује у односу на оспорене пресуде из тачке 1. изреке, Уставни суд је утврдио следеће:

Из садржине образложења оспорене првостепене пресуде Дисциплинског суда 01 К. 116-1190/05 од 29. новембра 2005. године произлази да је главни претрес, на молбу подносиоца уставне жалбе, у два наврата одлаган због тога што није могао да ангажује браниоца. У оба случаја, као и у трећем када је претрес одржан, позив за главни претрес је подносиоцу уставне жалбе уредно уручен са поуком да у своју одбрану може ангажовати браниоца, с тим да ће се главни претрес одржати и у случају да бранилац не присуствује истом. Имајући у виду наведено чињенично стање, Уставни суд сматра да подносилац уставне жалбе неосновано истиче да му је ускраћено право на правну помоћ у дисциплинском поступку, тиме што је одбијен његов захтев да се претрес одложи због заузетости његовог браниоца. Наиме, у спорном дисциплинском поступку подносилац је имао право да се брани сам или уз стручну помоћ браниоца. Како према наводима подносиоца уставне жалбе, његов бранилац није могао да приступи главном претресу због обавеза која је имао пред редовним судовима, то је подносилац уставне жалбе као браниоца могао ангажовати било ког другог адвоката, али ово своје право није користио и одлучио је да се не изјашњава на наводе оптужнице, нити да даје било какву изјаву. При томе је и бранилац имао могућност да обезбеди замену, ако је био спречен да се одазове уредно примљеном позиву. Самим тим, по оцени Уставног суда, неприхватање у конкретном случају предлога да се претрес пред првостепеним дисциплинским органом одложи због заузетости браниоца, не представља повреду права на правну помоћ. Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), уставну жалбу у том делу одбио као неосновану.

У вези с наводима подносиоца уставне жалбе да се првостепени и другостепени суд, као и Врховни суд Србије нису у образложењу оспорених пресуда изјаснили на наведене околности које су, према његовом мишљењу, довеле до повреде права на које се позива у уставној жалби, Уставни суд указује да из образложења оспорене првостепене и другостепене пресуде неспорно произлази да су ове околности цењене, а према одредби члана 405. Закона о парничном поступку, када одлучује о изјављеној ревизији, Врховни суд нема обавезу да детаљно образлаже своју одбијајућу пресуду, и то не само кад се у ревизији понављају жалбени разлози, што је овде управо био случај, већ и када закључи да се образлагањем овакве пресуде не би постигло ново тумачење права у односу на оспорену другостепену пресуду, нити би се допринело уједначеном тумачењу права.

У односу на одредбу члана 198. Устава чија је повреда истакнута у уставној жалби, Уставни суд је оценио да се наведеним уставним начелом, с обзиром на његов смисао и садржину, не јемче непосредно људска права и слободе, већ се утврђује принцип законитости управе и судске контроле законитости коначног појединачног акта, што је подносилац и остварио у парничном поступку који је водио ради поништаја одлука дисциплинских органа Министарства унутрашњих послова.

6. Поводом оспоравања решења наведеног у тачки 2. изреке, Уставни суд је утврдио следеће:

Како је институт уставне жалбе установљен одредбом члана 170. Устава, то произлази да се уставна жалба може поднети само против аката који су донети или радњи које су извршене након ступања на снагу Устава, дакле 8. новембра 2006. године.

Имајући у виду да је уставна жалба изјављена против оспореног решења које је донето 30. септембра 2005. године, дакле пре ступања на снагу Устава, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, уставну жалбу у том делу одбацио као недозвољену, јер не постоје претпоставке утврђене Уставом и Законом за вођење поступка.

7. На основу свега изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), одлучио као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-696/2008 од 15. јула 2010. године

Уставне жалбе из области ујравној права

Повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба М. Д. и утврђује да је у поступку у предмету Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Филијала Ужице Д-18922, повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Утврђује се право подносиоца уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете, коју може остварити на начин предвиђен одредбама члана 90. Закона о Уставном суду.

3. Налаже се надлежним органима да предузму све неопходне мере како би се поступак из тачке 1. окончао у најкраћем могућем року.

Образложење

1. М. Д. из Горње Добриње је 29. јануара 2008. године поднео Уставном суду уставну жалбу због „недоношења судске одлуке у разумном року“.

Подносилац уставне жалбе наводи да Окружни суд у Ужицу одбија да, сагласно члану 63. Закона о управним споровима, својом одлуком замени

решење Фонда ПИО Ужице, који шест година и девет месеци не поступа по пресуди Окружног суда у Ужицу У. 60/00 од 20. априла 2001. године, већ Окружни суд у Ужицу одбацује његов предлог за извршење пресуде, због чега трпи како материјалну, тако и нематеријалну штету. Подносилац даље наводи да је Врховни суд Србије два пута укинуо такве одлуке Окружног суда, указујући да се ради о захтеву који треба решавати по члану 63. Закона о управним споровима. Такође наводи да је у мају 2007. године поднео Врховном суду Србије четврти захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке о коме још није одлучено. Подносилац је стога предложио да Уставни суд „скрати његове седмогодишње муке са судовима и једанаестогодишње муке са Фондом ПИО Ужице“.

Полазећи од навода подносиоца уставне жалбе, Уставни суд је утврдио да је уставна жалба изјављена због повреде права на суђење у разумном року зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

Према одредби члана 82. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), уставна жалба се може изјавити и ако нису исцрпљена правна средства, у случају када је подносиоцу жалбе повређено право на суђење у разумном року.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3.1. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у списе предмета Врховног суда Србије Увп. II 69/07 и Увп. II 262/08 и списе предмета Окружног суда у Ужицу У. 60/00 и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за доношење одлуке у овој уставносудској ствари:

Подносилац уставне жалбе је 27. новембра 1997. године поднео Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Филијала Ужице захтев за остваривање права на инвалидску пензију.

Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Филијала Ужице је 19. маја 2000. године донео привремено решење Д-18922, којим је подносиоцу захтева утврдио губитак радне способности од 27. новембра 1997. године као последицу болести, и право на инвалидску пензију од 1. децембра 1997. године у месечном износу од 1.164,04 динара, на основу укупног пензијског стажа од 31 године, 2 месеца и 20 дана, али није одредио датум од када ће се вршити исплата пензије, већ је навео да ће се исплата пензије вршити првог дана после дана када је престала исплата зараде, односно накнаде зараде.

Подносилац уставне жалбе је 20. јуна 2000. године изјавио жалбу против решења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Филијала Ужице Д-18922 од 19. маја 2000. године. У жалби је навео да је погрешно утврђен датум настанка инвалидности, с обзиром на то да је захтев за признавање права на инвалидску пензију поднео Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Филијала Ужице 19. јануара 1997. године, да је његов захтев изгубљен, те да је од службеника Фонда саветован да поново поднесе исти захтев, што је и учинио 27. новембра 1997. године.

Решавајући о жалби подносиоца, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Дирекција Београд је 17. октобра 2000. године донео решење број 454221 којим је одбио жалбу. У образложењу решења је наведено да је у току поступка по жалби прибављено мишљење другостепеног органа вештачења, којим је потврђено да код подносиоца од 27. новембра 1997. године постоји губитак радне способности настао као последица болести.

Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Филијала Ужице је 17. априла 2001. године донео решење Д-18922, којим је утврдио да је подносилац захтева – овде подносилац уставне жалбе имао својство осигураника по основу радног односа код послодавца А. Д. „Воћар“ Пожега до 8. новембра 2000. године, када је послодавац примио коначно и правноснажно решење о утврђеном губитку радне способности подносиоца. Наведеним решењем послодавац је обавезан да у року од осам дана од дана пријема решења поднесе одјаву осигурања, као и да за период проведен у осигурању поднесе пријаву о стажу и личном доходу према прописима о матичној евиденцији, уколико то већ није учинио.

Одлучујући у управном спору о тужби подносиоца изјављеној против другостепеног решења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Дирекција Београд број 454221 од 17. октобра 2000. године, Окружни суд у Ужицу је 20. априла 2001. године донео пресуду У. 60/00, којом је уважио тужбу и поништио оспорено решење. У образложењу пресуде је наведено да тужени орган није доставио списе предмета ове управне ствари, те да суд није могао да оцени да ли је у оспореном решењу правилно утврђено чињенично стање и да ли је правилно примењено материјално право. Стога је Окружни суд наложио туженом органу да у поновном поступку оцени све жалбене наводе, а посебно када је поднет захтев за инвалидску пензију, од када постоји инвалидност тужиоца и да ли је с обзиром на датум подношења захтева тужени правилно обрачунао висину пензије тужиоца.

Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Филијала Ужице је 3. маја 2001. године донео решење Д-18922, којим је одредио да се кориснику пензије – овде подносиоцу уставне жалбе исплата инвалидске пензије одређене решењем број Д-18922 од 19. маја 2000. године, врши почев од 9. новембра 2000. године.

Подносилац уставне жалбе је 24. маја 2001. године изјавио жалбу против решења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање

запослених, Филијала Ужице Д-18922 од 17. априла 2001. године. У жалби је наведено да је одлуком послодавца број 415 од 17. маја 2000. године на захтев подносиоца констатовано да је подносиоцу престао радни однос 1. децембра 1997. године, а потврдом послодавца број 864 од 16. новембра 2000. године је утврђено да подносиоцу није исплаћиван лични доходак, нити гарантована зарада почев од априла 1997. године.

Решавајући о жалби подносиоца изјављеној против решења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Филијала Ужице Д-18922 од 17. априла 2001. године, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Дирекција Београд је 13. августа 2001. године донео решење број 454221 којим је одбио жалбу. У образложењу решења је наведено да је првостепени орган правилно поступио када није примио одјаву осигурања од 17. маја 2000. године из разлога што је чланом 133. став 1. тачка 2) Закона о основама пензијског и инвалидског осигурања прописано да се иста подноси у року од 8 дана од дана престанка запослења. С обзиром на то да је увидом у записник о извршеној провери података унетих у одјави осигурања констатовано да код послодавца не постоји писмени захтев којим је осигураник тражио да му се раскине радни однос, нити доказ да је примио решење о престанку радног односа, то је престанак осигурања утврђен, сагласно члану 109. став 1. Закона о радним односима, даном достављања правноснажног решења о утврђивању неспособности за рад независно од воље осигураника и послодавца.

Решавајући о жалби подносиоца изјављеној против решења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Филијала Ужице Д-18922 од 3. маја 2001. године, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Дирекција Београд је 28. августа 2001. године донео решење број 454221 којим је одбио жалбу.

Подносилац уставне жалбе је 26. септембра 2001. године поднео Окружном суду у Ужицу тужбу против другостепених решења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, Дирекција Београд број 454221 од 13. августа 2001. године и број 454221 од 28. августа 2001. године.

Одлучујући о тужби подносиоца изјављеној против другостепеног решења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, Дирекција Београд број 454221 од 13. августа 2001. године, Окружни суд у Ужицу је 30. јануара 2002. године донео пресуду У. 55/01 којом је одбио тужбу, а одлучујући о тужби подносиоца изјављеној против другостепеног решења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, Дирекција Београд број 454221 од 28. августа 2001. године, Окружни суд у Ужицу је 30. јануара 2002. године донео пресуду У. 8/02 којом је такође одбио тужбу.

Одлучујући о захтеву за ванредно преиспитивање пресуде Окружног суда у Ужицу У. 55/01 од 30. јануара 2002. године, Врховни суд Србије је 12. септембра 2002. године донео пресуду Увп. II 27/02 којом је одбио захтев.

Одлучујући о захтеву за ванредно преиспитивање пресуде Окружног суда у Ужицу У. 8/02 од 30. јануара 2002. године, Врховни суд Србије је 12. септембра 2002. године донео пресуду Увп. II 26/02 којом је одбио захтев.

У образложењу пресуде је наведено да је тужени орган правилно утврдио да је тужиоцу престало својство осигураника по основу радног односа 8. новембра 2000. године, када је његов послодавац примио правноснажно решење о утврђивању губитка радне способности, те је исплата инвалидске пензије почев од 9. новембра 2000. године правилно одређена, применом члана 3. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 46/98).

Дакле, 30. јануара 2002. године постало је правноснажно решење Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Филијала Ужице Д-18922 од 17. априла 2001. године којим је утврђено да је подносиоцу уставне жалбе својство осигураника престало 8. новембра 2000. године, као и решење Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Филијала Ужице Д-18922 од 3. маја 2001. године којим му је одређена исплата пензије од 9. новембра 2000. године, а захтеви за ванредно преиспитивање правноснажних пресуда Окружног суда у Ужицу одбијени су пресудама Врховног суда Србије Увп. II 26/02 и Увп. II 27/02 од 12. септембра 2002. године.

3.2. Подносилац уставне жалбе је 13. фебруара 2002. године доставио Окружном суду у Ужицу поднесак насловљен као „тужба“ ради доношења судске одлуке из члана 63. Закона о управним споровима (у даљем тексту: ЗУС), која ће у свему заменити акт надлежног органа, с обзиром на то да тужени орган – Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Дирекција Београд након поништаја другостепеног решења број 454221 од 17. октобра 2000. године од стране Окружног суда у Ужицу пресудом У. 60/00 од 20. априла 2001. године, није донео нови управни акт у извршењу наведене пресуде.

Одлучујући о тужби поднетој 13. фебруара 2002. године, Окружни суд у Ужицу је 26. фебруара 2002. године донео решење У. 12/02 којим је одбацио тужбу. У образложењу решења је наведено да је коначним и правноснажним решењем Фонда број 18922 од 17. априла 2001. године утврђено да тужиоцу престаје својство осигураника по основу радног односа 8. новембра 2000. године, а коначним и правноснажним решењем Фонда број 18922 од 3. маја 2001. године је одређено да се тужиоцу инвалидска пензија утврђена решењем број 18922 од 19. маја 2000. године исплаћује почев од 9. новембра 2000. године. По оцени Окружног суда, очигледно је да се управним актом који би био предмет доношења по постављеном захтеву тужиоца по тужби не би дирало у право тужиоца или у његов на закону засновани интерес, с обзиром на то да је о тим правима већ одлучено коначним и правноснажним решењем туженог органа, те је, сагласно члану 28. ЗУС, суд одбацио тужбу.

Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Филијала Ужице је 19. априла 2003. године доставио Општинском суду у Пожеги на увид списе предмета Д-18922, с обзиром на то да је пред тим судом био у току поступак по тужби тужиоца – овде подносиоца уставне жалбе у предмету П. 795/03 против Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Филијала Ужице, ради исплате дуга.

Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Дирекција Београд је дописом од 11. септембра 2003. године захтевао од Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, Филијала Ужице да му се доставе списи предмета Д-18922, ради поступања по пресуди Округног суда у Ужицу У. 60/00 од 20. априла 2001. године.

Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Филијала Ужице је дописом од 9. октобра 2003. године затражио од Општинског суда у Пожеги да му врати списе предмета Д-18922, како би их проследио другостепеном органу на даљи поступак. Општински суд у Пожеги је дописом од 13. октобра 2003. године обавестио Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Филијала Ужице да се тражени списи налазе код Округног јавног тужилаштва у Ужицу.

Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Филијала Ужице је дописом од 5. новембра 2003. године затражио од Округног јавног тужилаштва у Ужицу да му се врате списи предмета Д-18922. Наведено Округно јавно тужилаштво је дописом од 19. новембра 2003. године обавестило Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Филијала Ужице да се списи налазе у Републичком јавном тужилашству, ради доношења одлуке по представци Михаила Димитријевића, овде подносиоца уставне жалбе.

Општински суд у Пожеги је дописом од 15. марта 2004. године вратио Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање, Филијала Ужице списе предмета Д-18922.

У извршењу пресуде Округног суда у Ужицу У. 60/00 од 20. априла 2001. године, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Дирекција Београд је 30. марта 2004. године донео решење број 454221, којим је у тачки 1. диспозитива одбио жалбу, а у тачки 2. диспозитива је наложио првостепеном органу да донесе решење и поново одреди износ инвалидске пензије у смислу одредаба чл. 14. и 42. Закона о изменама и допунама Закона о основама пензијског и инвалидског осигурања, наводећи у образложењу решења да је жалилац рођен 13. марта 1937. године, да му је губитак радне способности утврђен 27. новембра 1997. године, односно после 60. године живота, а да је право на пензију остварио у периоду од 1. јануара 1997. године до 31. децембра 2001. године.

Поступајући по наведеном другостепеном решењу, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Филијала Ужице је 9. јуна 2004. године донео решење Д-18922 којим је подносиоцу утврдио нови износ инвалидске пензије од 27. новембра 1997. године од 1.424,62 динара, тако да ова пензија претходно усклађена са свим припадајућим повећањима износи 14.904,75 динара месечно; утврдио му је пензијски стаж од 32 године, 1 месеца и 17 дана; одредио је да се исплата пензије врши од престанка рада подносиоца, тј. од 9. новембра 2000. године, уз обрачун исплаћених износа пензије по поништеном правноснажном решењу Д-18922 од 19. маја 2000. године, које се овим решењем замењује.

Решавајући о жалби подносиоца изјављеној против првостепеног решења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање запослених,

Филијала Ужице Д-18922 од 9. јуна 2004. године, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Дирекција Београд је 16. августа 2004. године донео решење број 454221 којим је одбио жалбу. У образложењу решења је наведено да је, сходно члану 74. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, првостепени орган правилно утврдио право на исплату утврђеног износа инвалидске пензије почев од 9. новембра 2000. године, односно по престанку радног односа жалиоца.

Одлучујући о захтеву за ванредно преиспитивање решења Округног суда у Ужицу У. 12/02 од 26. фебруара 2002. године, поднетом 13. марта 2002. године, Врховни суд Србије је 16. септембра 2004. године донео пресуду Увп. II 153/02, којом је уважио захтев, укинуо решење Округног суда у Ужицу У. 12/02 од 26. фебруара 2002. године и предмет вратио истом суду на поновни поступак и одлучивање. У образложењу пресуде је наведено да је Округни суд у Ужицу пропустио да утврди да ли је Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Дирекција Београд после поништаја решења број 454221 од 17. октобра 2000. године, пресудом тог суда У. 60/00 од 20. априла 2001. године, уопште донео нови управни акт у извршењу те пресуде, с обзиром на то да је „тужбом“ тражено доношење судске одлуке у смислу члана 63. ЗУС. Врховни суд Србије је наложио Округном суду у Ужицу да у поновном поступку утврди да ли је тужени Фонд у извршењу пресуде донео нови управни акт, а уколико није – да од Фонда затражи обавештење о разлозима недonoшења.

Одлучујући о тужби подносиоца изјављеној против другостепеног решења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Дирекција Београд број 454221 од 16. августа 2004. године, Округни суд у Ужицу је 23. новембра 2004. године донео пресуду У. 77/04 којом је одбио тужбу. У образложењу пресуде је наведено да с обзиром на чињеницу да је тужиоцу престало својство осигураника на дан 8. новембра 2000. године, то је правилном применом материјалног права, у смислу члана 3. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, утврђено да се тужиоцу врши исплата инвалидске пензије од 9. новембра 2000. године.

Поступајући по пресуди Врховног суда Србије Увп. II 153/02 од 16. септембра 2004. године, Округни суд у Ужицу је 14. децембра 2004. године донео пресуду У. 80/04 којом је одбио тужбу као неосновану. У образложењу пресуде је наведено да је тужени орган – Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Дирекција Београд у току трајања поступка, а у извршењу пресуде Округног суда у Ужицу У. 60/00 од 20. априла 2001. године, донео решење број 454221 којим је одбио жалбу тужиоца, а Округни суд у Ужицу пресудом У. 77/04 од 23. новембра 2004. године одбио тужбу тужиоца. По налажењу Округног суда тужба је неоснована, јер је захтев тужиоца већ био предмет разматрања тог суда у предмету У. 77/04.

Одлучујући о захтеву за ванредно преиспитивање пресуде Округног суда у Ужицу У. 77/04 од 23. новембра 2004. године, поднетом 24. децембра 2004. године, Врховни суд Србије је 30. марта 2006. године донео пресуду Увп. II 207/04 којом је одбио захтев тужиоца – овде подносиоца уставне

жалбе. У образложењу пресуде је наведено да је Окружни суд у Ужицу правилно нашао да подносиоцу захтева припада право на исплату инвалидске пензије почев од 9. новембра 2000. године, с обзиром на то да је у конкретном случају несумњиво утврђено да је подносиоцу радни однос престао 8. новембра 2000. године, са којим даном је и одјављен од осигурања по основу незапослености.

Одлучујући о захтеву за ванредно преиспитивање пресуде Окружног суда у Ужицу У. 80/04 од 14. децембра 2004. године, Врховни суд Србије је 24. јануара 2007. године донео пресуду Увп. II 44/05, којом је уважио захтев, укинуо пресуду Окружног суда у Ужицу У. 77/04 од 23. новембра 2004. године и предмет вратио истом суду на поновно одлучивање. У образложењу пресуде је наведено да из стања у списима и образложења побијане пресуде не произлази у којој врсти поступка је одлучивано побијаном пресудом, нити та пресуда садржи разлоге о одлучним чињеницама у вези са тужбом у овој управној ствари. По оцени Врховног суда Србије, с обзиром на то да је тужилац тужбом тражио да се утврди да је код њега наступио губитак радне способности са 27. новембром 1997. године и да има право на инвалидску пензију почев од тог датума, Окружни суд у Ужицу је био дужан да наложи тужиоцу да тужбу уреди, ради доношења правилне и законите одлуке у овој управној ствари.

Окружни суд у Ужицу је у поновном поступку решењем У. 24/07 од 30. марта 2007. године позвао тужиоца – овде подносиоца уставне жалбе да, у року од 8 дана по пријему акта, уреди и допуни „тужбу“ коју је поднео том суду 13. фебруара 2002. године, тако што ће тачно навести који акт тужбом побија, уз упозорење да ће суд решењем одбацити тужбу као неуредну, у случају непоступања по налогу у остављеном року.

Поднеском од 13. априла 2007. године тужилац је навео да се тужба која је 13. фебруара 2002. године поднета Окружном суду у Ужицу има сматрати захтевом из члана 63. ЗУС за доношења судске одлуке која ће у свему заменити акт туженог органа, који није у законском року поступио по пресуди Окружног суда у Ужицу У. 60/00 од 20. априла 2001. године.

Окружни суд у Ужицу је 24. априла 2007. године донео решење У. 24/07 којим је одбацио тужбу. У образложењу решења је наведено да се из поднеска тужиоца од 13. априла 2007. године не може закључити који акт туженог органа побија и шта представља његов тужбени захтев, те је по оцени суда тужба тужиоца непотпуна и неразумљива.

Подносилац уставне жалбе је 29. маја 2007. године поднео Врховном суду Србије захтев за ванредно преиспитивање решења Окружног суда у Ужицу У. 24/07 од 24. априла 2007. године, тражећи да тај суд утврди да тужиоцу припада право на инвалидску пензију са даном настанка инвалидности, те да се исплата инвалидске пензије врши са настанком инвалидности од 27. новембра 1997. године.

Одлучујући о захтеву за ванредно преиспитивање решења Окружног суда у Ужицу У. 24/07 од 24. априла 2007. године, Врховни суд Србије је 23. маја 2008. године донео пресуду Увп. II 69/07, којом је уважио захтев,

укинуо решење Окружног суда у Ужицу У. 24/07 од 24. априла 2007. године и предмет вратио истом суду на поновно одлучивање. У образложењу пресуде је наведено да је тужилац, поступајући по налогу Окружног суда, поднеском од 13. априла 2007. године указао на то да његов поднесак означен као тужба од 13. фебруара 2002. године представља захтев из члана 63. ЗУС, те да стога нису постојали услови за одбачај тужбе, већ услови за одлучивање о захтеву тужиоца применом одредаба члана 63. ЗУС.

У поновном поступку Окружни суд у Ужицу је 1. октобра 2008. године донео пресуду У. 62/08 којом је одбио тужбу. У образложењу пресуде је наведено да је у извршењу пресуде Окружног суда у Ужицу У. 60/00 од 20. априла 2001. године тужени орган – Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Дирекција Београд донео решење број 454221 којим је одбио жалбу тужиоца, а Окружни суд у Ужицу пресудом У.77/04 од 23. новембра 2004. године одбио тужбу тужиоца, због чега је тужба неоснована и суд је исту одбио.

Подносилац уставне жалбе је 5. новембра 2008. године поднео Врховном суду Србије захтев за ванредно преиспитивање пресуде Окружног суда у Ужицу У. 62/08 од 1. октобра 2008. године, о коме до 2. септембра 2009. године, када су списи предмета Врховног суда Србије Увп. II 262/08 достављени Уставном суду, још није одлучено.

4. За оцену навода и разлога уставне жалбе са становишта Уставом зајемченог права на суђење у разумном року, на чију повреду се подносилац уставне жалбе позива, релевантне су следеће одредбе Устава и закона:

Одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије је утврђено да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбом члана 52. став 1. Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 52/96, 46/98, 29/01 и 80/02), који је био на снази у време покретања поступка за признавање права на инвалидску пензију подносиоца уставне жалбе, било је прописано да се права из пензијског и инвалидског осигурања која се остварују у фонду обезбеђују у поступку предвиђеном законом којим је уређен општи управни поступак, ако овим законом није друкчије одређено.

Чланом 13. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01) прописано је да се решење против кога се не може изјавити жалба нити покренути управни спор (правноснажно решење), а којим је странка стекла одређена права, односно којим су странци одређене неке обавезе може поништити, укинути или изменити само у случајевима који су предвиђени законом.

Одредбама члана 207. наведеног закона прописано је: да ако је према околностима случаја неопходно пре завршетка поступка донети решење којим се привремено уређују спорна питања или односи, такво се решење доноси на основу података који постоје у часу његовог доношења, а у таквом

решењу мора бити изричито назначено да је привремено (став 1); да се решењем о главној ствари које се доноси по окончању поступка укида привремено решење донесено у току поступка (став 3).

Законом о управним споровима („Службени лист СРЈ“, број 46/96) (у ранијем тексту Одлуке већ означен као: ЗУС) било је прописано: да су пресуде донесене у управним споровима обавезне (члан 4); да против правноснажне одлуке суда чија надлежност у управном спору није одређена за целу територију републике чланице странка може поднети врховном суду у републици чланици захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке, а тај захтев се може поднети због повреде материјалног права или због повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари (члан 18. став 2); да надлежни суд решава о захтеву из чл. 18, 29. и 20. овог закона, по правилу, у нејавној седници, а побијану одлуку испитује само у границама захтева (члан 48).

Одредбама члана 49. ЗУС било је прописано: да надлежни суд пресудом одбија или уважава захтев из чл. 18, 19. и 20. овог закона (став 1); да пресудом којом захтев из става 1. овог члана уважава, надлежни суд може укинути или преиначити судску одлуку против које је поднесен захтев (став 2); да ако надлежни суд укине судску одлуку, предмет враћа суду чија је одлука укинута, а тај суд је дужан да изведе све процесне радње и да расправи питања на која му је указао суд који је решавао о захтеву (став 3).

Чланом 61. ЗУС било је прописано да кад суд поништи акт против кога је био покренут управни спор, предмет се враћа у стање у коме се налазио пре него што је поништени акт донесен, а да ако према природи ствари која је била предмет спора треба уместо поништеног управног акта донети други, надлежни орган је дужан да га донесе без одлагања, а најдоцније у року од 30 дана од дана достављања пресуде, као и да је надлежни орган при томе везан правним схватањем суда, као и примедбама суда у погледу поступка.

Одредбама члана 63. ЗУС било је прописано: да ако надлежни орган после поништења управног акта не донесе одмах, а најдоцније у року од 30 дана, нови управни акт или акт у извршењу пресуде донесене на основу члана 41. став 5. овог закона, странка може посебним поднеском тражити доношење таквог акта, а ако надлежни орган не донесе акт ни за седам дана од овог тражења, странка може тражити доношење таквог акта од суда који је донео пресуду у првом степену (став 1); да ће по захтеву из става 1. овог члана суд затражити од надлежног органа обавештење о разлозима због којих управни акт није донео, да је надлежни орган дужан да ово обавештење да одмах, а најдоцније у року од седам дана, да ако он то не учини, или ако дато обавештење, по нахођењу суда, не оправдава неизвршење судске пресуде, суд ће донети решење које у свему замењује акт надлежног органа, да ће суд то решење доставити надлежном органу за извршење и о томе истовремено обавестити орган који врши надзор, као и да је орган надлежан за извршење дужан да без одлагања изврши овакво решење (став 2).

5. У вези навода подносиоца уставне жалбе да му је повређено право на суђење у разумном року, Уставни суд је констатовао да је управни поступак

по захтеву подносиоца уставне жалбе отпочео 27. новембра 1997. године и да још није окончан.

Оцењујући период у односу на који је Уставни суд надлежан да цени повреду права на суђење у разумном року, Суд је утврдио да је период у коме се грађанима Србије јемче права и слободе утврђене Уставом и обезбеђује уставносудска заштита у поступку по уставној жалби почео да тече 8. новембра 2006. године, даном ступања на снагу Устава Републике Србије. Међутим, полазећи од тога да управни поступак и управни спор који је из њега проистекао по својој природи представљају јединствену целину, која почиње покретањем управног поступка, а завршава се доношењем одлуке којом се поступак окончава у управном спору, Уставни суд је закључио да су испуњени услови да се приликом оцене разумног рока узме у обзир целокупни период у коме је решавано у овој управној ствари почев од 27. новембра 1997. године, када је подносилац уставне жалбе поднео Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Филијала Ужице захтев за остваривање права на инвалидску пензију.

Када је реч о дужини оспореног поступка, Уставни суд је утврдио да је до 2. септембра 2009. године, када су списи предмета Врховног суда Србије Увп. II 262/08 достављени Уставном суду, поступак трајао једанаест година и девет месеци и да још није окончан.

Наведено трајање поступка само по себи указује да поступак није окончан у оквиру разумног рока. Међутим, полазећи од тога да је појам разумног трајања управног поступка и управног спора релативна категорија која зависи од низа чинилаца, а пре свега од сложености правних питања и чињеничног стања у конкретном поступку, понашања подносиоца уставне жалбе, поступања управних и судских органа који су водили поступак, као и значаја истакнутог права за подносиоца, Уставни суд је испитивао да ли су и у којој мери наведени критеријуми утицали на дуго трајање поступка.

У том смислу, Уставни суд је оценио да су се у оспореном поступку поставила одређена сложена чињенична и правна питања на која је требало дати одговор. Наиме, надлежни орган је најпре био дужан да путем вештачења утврди да ли је код подносиоца уставне жалбе дошло до губитка радне способности, а потом и износ инвалидске пензије и датум од када ће се подносиоцу уставне жалбе вршити исплата инвалидске пензије. Поступак је био усложњен постојањем спора око питања када је подносиоцу уставне жалбе престао радни однос, а у вези с тим и да ли се инвалидска пензија подносиоцу исплаћује од дана настанка инвалидности, или од првог дана после дана од кога му је престала исплата зараде, односно накнаде зараде, или од дана када је послодавцу достављено коначно решење о утврђивању губитка радне способности подносиоца уставне жалбе. Због наведених спорних правних питања, поводом захтева подносиоца уставне жалбе за признавање права на инвалидску пензију текла су, како је то у образложењу ове одлуке већ наведено, три управна поступка, и то: поступак за утврђивање права на инвалидску пензију, поступак за утврђивање датума престанка својства осигураника и поступак за утврђивање датума почетка

исплате утврђене инвалидске пензије. Коначно, до додатног усложњавања оспореног поступка дошло је и услед чињенице да је у току његовог трајања паралелно текао како парнични поступак пред Општинским судом у Пожеги по тужби подносиоца уставне жалбе против Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Филијала Ужице ради исплате дуга, тако и поступак пред Окружним јавним тужилаштвом у Ужицу и Републичким јавним тужилаштвом. То је имало за последицу да су се код Општинског суда у Пожеги, Окружног јавног тужилаштва у Ужицу и Републичког јавног тужилаштва списи предмета Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Филијала Ужице Д-18922 налазили од 19. априла 2003. године до 15. марта 2004. године, те су на тај начин органи који су водили управни поступак у наведеним временским интервалима били онемогућени да поступају.

Испитујући значај предмета поступка за подносиоца уставне жалбе, Уставни суд је оценио да подносилац има значајан правни и материјални интерес да се утврди да ли је висина његове инвалидске пензије правилно обрачуната и од ког датума ће се она исплаћивати.

Оцењујући понашање подносиоца уставне жалбе, Уставни суд је закључио да подносилац није у значајнијој мери допринео дугом трајању поступка.

Испитујући поступање управних и судских органа у овој правној ствари, Уставни суд је оценио да је споро и неделотворно поступање управних органа, као и погрешно поступање Окружног суда у Ужицу и Врховног суда Србије искључиво довело до неоправдано и неразумно дугог трајања оспореног поступка.

Наиме, првостепени орган – Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Филијала Ужице је донео првостепено решење две године и пет месеци након подношења захтева, иако је, сагласно члану 208. став 1. Закона о општем управном поступку, био дужан да донесе решење и достави га странци најдоцније у року од два месеца. Такође, након поништења другостепеног решења, другостепени орган – Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Дирекција Београд је у извршењу пресуде Окружног суда у Ужицу У. 60/00 од 20. априла 2001. године донео нови управни акт тек након две године и једанаест месеци, иако је, сагласно члану 61. ЗУС, био дужан да га донесе без одлагања, а најдоцније у року од 30 дана од дана достављања пресуде.

Одговорност Окружног суда у Ужицу за неразумно дуго трајање поступка огледа се у томе што је поднесак подносиоца уставне жалбе означен као „тужба“ од 13. фебруара 2002. године, којим је тражено доношење судске одлуке из члана 63. ЗУС, погрешно одбацио решењем У. 12/02 од 26. фебруара 2002. године, уз образложење „да је очигледно да се управним актом који би био предмет доношења по постављеном захтеву тужиоца по тужби не би дирало у право тужиоца или у његов на закону засновани интерес, с обзиром на то да је о тим правима већ одлучено коначним и правноснажним решењем туженог органа“. Међутим, с обзиром на то да је коначним

и правноснажним решењем Фонда Д-18922 од 3. маја 2001. године, на које се Окружни суд у Ужицу позвао у образложењу свог решења, једино било одређено да се подносиоцу уставне жалбе врши исплата инвалидске пензије, одређена решењем Д-18922 од 19. маја 2000. године, почев од 9. новембра 2000. године, а да је у свему осталом решење Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Филијала Ужице Д-18922 од 19. маја 2000. године остало на снази, био је испуњен услов из члана 61. ЗУС за доношење новог управног акта уместо поништеног, будући да је природа ствари то захтевала. Стога је, по оцени Уставног суда, у конкретном случају било не само целисходно, већ и нужно да другостепени орган донесе нови управни акт у овој управној ствари, јер је након поништаја другостепеног управног акта, предмет враћен у стање у коме се налазио пре него што је поништени акт донесен. Уосталом, странка у управном поступку има не само процесно право да се одлучи о њеној жалби, већ и материјално право да се њена управна ствар другачије уреди него што је то учинио првостепени орган својим актом. И када суд поништи управни акт као незаконит, странка не може да оствари своје право на основу те пресуде, већ само на основу новог управног акта који је орган дужан да донесе у извршењу пресуде. Стога је суд, одбацујући захтев за доношењем судске одлуке из члана 63. ЗУС, с једне стране, ускратио подносиоцу уставне жалбе наведена процесна и материјална права, а с друге стране је пресуда Окружног суда у Ужицу У. 60/00 од 20. априла 2001. године остала неизвршена.

Уставни суд стога налази да је Окружни суд у Ужицу поводом поднеска подносиоца од 13. фебруара 2002. године требало да поступи по одредбама члана 63. ЗУС и да најпре провери да ли је другостепени орган у међувремену донео нови управни акт у извршењу пресуде, те ако установи да га није донео, да утврди да ли је странка посебним поднеском од тог органа тражила доношење новог управног акта. Ако утврди да странка од надлежног органа није тражила доношење новог управног акта, суд би је упутио да то учини, а ако утврди да се странка претходно безуспешно обраћала првостепеном органу, суд је био дужан да од другостепеног органа затражи обавештење о разлозима због којих управни акт није донет, па ако он у року од седам дана не достави обавештење, или ако дато обавештење, по нахођењу суда, не би оправдавало неизвршење судске пресуде, суд би донео решење које у свему замењује акт надлежног органа. Да је Окружни суд у Ужицу поступио по одредбама члана 63. ЗУС, не би у овом стадијуму поступка дошло до интервенције Врховног суда Србије у поступку по захтеву за ванредно преиспитивање решења Окружног суда у Ужицу У. 12/02 од 26. фебруара 2002. године, те би управна ствар подносиоца уставне жалбе била брже и ефикасније решена.

У даљем току поступка, одлучујући о захтеву за ванредно преиспитивање решења Окружног суда у Ужицу У. 12/02 од 26. фебруара 2002. године, Врховни суд Србије је пресудом Увп. II 153/02 од 16. септембра 2004. године уважио захтев, укинуо решење Окружног суда у Ужицу У. 12/02 од 26. фебруара 2002. године, предмет вратио истом суду на поновни поступак и одлучивање, те наложио Окружном суду у Ужицу да у поновном поступку

утврди да ли је тужени Фонд у извршењу пресуде Окружног суда у Ужицу У. 60/00 од 20. априла 2001. године донео нови управни акт, те ако није донет, да затражи од надлежног органа обавештење о разлозима недоношења акта.

У поновном поступку, поступајући по пресуди Врховног суда Србије, Окружни суд у Ужицу је утврдио да је Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Дирекција Београд, у извршењу пресуде Окружног суда у Ужицу У. 60/00 од 20. априла 2001. године, донео ново другостепено решење број 454221 од 30. марта 2004. године, те да је првостепени орган, у извршењу наведеног другостепеног решења, донео решење Д-18922 од 9. јуна 2004. године, којим је заменио решење Фонда Д-18922 од 19. маја 2000. године и утврдио нови износ инвалидске пензије, као и датум исплате пензије. Поступак у наведеном предмету је окончан пресудом Врховног суда Србије Увп. II 207/04 од 30. марта 2006. године, којом је одбијен захтев подносиоца уставне жалбе за ванредно преиспитивање пресуде Окружног суда у Ужицу У. 77/04 од 23. новембра 2004. године. С обзиром на наведено, Окружни суд у Ужицу је пресудом У. 80/04 од 14. децембра 2004. године одбио тужбу тужиоца, уз образложење да је о захтеву тужиоца – овде подносиоца уставне жалбе правноснажно одлучено у предмету Окружног суда у Ужицу У. 77/04.

Међутим, Врховни суд Србије је пресудом Увп. II 44/05 од 24. јануара 2007. године поново уважио захтев за ванредно преиспитивање пресуде Окружног суда у Ужицу У. 80/04 од 14. децембра 2004. године и предмет вратио истом суду на поновно одлучивање, са образложењем да је тужилац тужбом тражио да се утврди да је код њега наступио губитак радне способности са 27. новембром 1997. године и да има право на инвалидску пензију почев од овог времена, те је по мишљењу Врховног суда Србије, Окружни суд у Ужицу био дужан да наложи тужиоцу да тужбу уреди ради доношења правилне и законите одлуке у овој управној ствари.

По оцени Уставног суда, оспорени поступак је требало да се оконча 24. јануара 2007. године, те за даље продужавање трајања поступка одговорност сноси Врховни суд Србије. Наиме, предмет захтева подносиоца уставне жалбе у оспореном поступку односио се на признање права на инвалидску пензију. Привременим решењем Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Филијала Ужице Д-18922 од 19. маја 2000. године утврђен је губитак радне способности подносиоца као последица болести, право на инвалидску пензију од 1. децембра 1997. године, као и месечни износ инвалидске пензије, али није одређен датум од када ће се вршити исплата пензије, већ је наведено да ће се исплата пензије вршити првог дана после дана када престане исплата зараде, односно накнаде зараде. Коначним решењем Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Дирекција Београд број 454221 од 16. августа 2004. године, које је потврђено правноснажном пресудом Окружног суда у Ужицу о одбијању тужбе и пресудом Врховног суда Србије о одбијању захтева за преиспитивање правноснажне судске одлуке, утврђен је нови износ инвалидске пензије подносиоца уставне жалбе, као и да подносиоцу припада право на исплату инвалидске пензије почев од 9. новембра 2000. године.

С обзиром на то да је правноснажном пресудом суда у управном спору управна ствар подносиоца мериторно пресуђена, она више не може бити предмет преиспитивања пред судом. То произилази из члана 4. ЗУС који прописује да су пресуде донесене у управним споровима обавезне. Начела обавезности и правноснажности пресуда у управном спору значе да је сваки суд везан утврђењем садржаним у пресуди којом је управна ствар мериторно пресуђена. Начело правноснажности судских пресуда је установљено у интересу друштвеног реда и мира, како би се постигла стабилност и извесност у правним односима и како би се спречило доношење противречних пресуда. Спорови који настају из управноправних односа морају имати свој крај, који је обележен наступањем правноснажности мериторне одлуке којом је утврђено право или обавеза неког лица. Од тог тренутка постигнута је извесност у погледу постојања субјективног права, односно обавезе и тиме је правни поредак добио своју потврду.

У вези са поступањем Врховног суда Србије у предметној управној ствари, Уставни суд истиче да се начело обавезности пресуда утврђено чланом 61. ЗУС не огледа само у обавези надлежног органа да при доношењу новог акта уместо поништеног поступи према правном схватању суда и примедбама суда у погледу поступка, већ и у везаности суда правним схватањем израженим у пресуди којом је поништио управни акт у новом управном спору против акта донетог у извршењу те пресуде, ако до њега дође. Уставни суд налази да је Врховни суд везан и својим правним схватањем и примедбама у погледу поступка које је изнео у пресуди донетој по захтеву за ванредно преиспитивање правноснажне одлуке окружног суда.

У конкретном случају, Врховни суд Србије је у пресуди Увп. II 153/02 од 16. септембра 2004. године, одлучујући о захтеву подносиоца уставне жалбе за ванредно преиспитивање решења Окружног суда у Ужицу У. 12/02 од 26. фебруара 2002. године, навео да је Окружни суд пропустио да утврди да ли је Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Дирекција Београд донео нови управни акт у извршењу пресуде тог суда У. 60/00 од 20. априла 2001. године, с обзиром на то да је „тужбом“ тражено доношење судске одлуке у смислу члана 63. ЗУС, те је наложио Окружном суду да у поновном поступку ту чињеницу утврди. Дакле, Врховни суд Србије је иницијални акт подносиоца уставне жалбе насловљен као „тужба“, који је поднет 13. фебруара 2002. године Окружном суду у Ужицу, оценио као захтев поднет у смислу члана 63. ЗУС. Окружни суд у Ужицу је у предмету У. 80/04 поступио по примедбама Врховног суда Србије изнетим у пресуди Увп. II 153/02 од 16. септембра 2004. године и спровео поступак прописан одредбама члана 63. ЗУС, у коме је утврдио да је у извршењу пресуде Окружног суда у Ужицу донето решење, те да је о захтеву за признавање права на инвалидску пензију правноснажно одлучено доношењем пресуде истог суда У. 77/04 од 23. новембра 2004. године. У таквој правној ситуацији нису постојали разлози да Врховни суд Србије у пресуди Увп. II 44/05 од 24. јануара 2007. године одступи од правног схватања заузетог у својој ранијој одлуци о карактеру иницијалног акта подносиоца од 13. фебруара 2002. године, према коме тај

поднесак представља захтев поднет у смислу члана 63. ЗУС. Супротно наведеном правном схватању, Врховни суд Србије је у пресуди Увп. II 44/05 од 24. јануара 2007. године навео да из стања у списима не произлази о којој врсти поступка је реч, те је укинуо пресуду Округног суда у Ужицу У. 77/04 од 23. новембра 2004. године и предмет вратио истом суду на поновно одлучивање с налогом да тужилац уреди поднету тужбу, коју је Врховни суд раније већ правилно окарактерисао као захтев из члана 63. ЗУС.

По оцени Уставног суда, а имајући у виду утврђено чињенично стање, пресуда Округног суда у Ужицу У. 77/04 од 23. новембра 2004. године је имала процесне недостатке, али би они сагласно одредбама члана 49. ЗУС представљали разлог за уважавање захтева за ванредно преиспитивање и преиначење ове пресуде, а не разлог за њено укидање због промењеног правног схватања Врховног суда. Наиме, побијана одлука Округног суда је правилном применом одредаба члана 63. ЗУС требало да буде донесена у форми решења, а не пресуде и њоме је требало одбити захтев, а не „тужбу“, али су то повреде правила поступка које је Врховни суд могао да отклони преиначујућом пресудом. У том случају би поступак био окончан 24. јануара 2007. године и не би се налазио у фази решавања по новом захтеву за ванредно преиспитивање решења Округног суда у Ужицу У. 24/07 од 24. априла 2007. године, којим је тужба (раније оцењивана као захтев из члана 63. ЗУС) одбачена као неуредна с образложењем да се не може закључити који акт подносилац оспорава и шта представља његов тужбени захтев.

Дакле, по оцени Уставног суда, одступање Врховног суда Србије од правног схватања и примедба у погледу поступка изнетих у пресуди Увп. II 153/02 од 16. септембра 2004. године, у касније донетој пресуди Увп. II 44/05 од 24. јануара 2007. године, довело је до непотребног одуговлачења и даљег усложњавања поступка у коме се одлучује о праву подносиоца уставне жалбе на инвалидску пензију. Промена правног става суда је у појединим случајевима нужна, али до тога може доћи само под законом одређеним процедуралним условима. Сложеност и динамичност правних односа који се решавају кроз управни спор има за последицу чешћу модификацију правних ставова у судској пракси, него што је то случај у другим областима права. Међутим, одлучивање Врховног суда у конкретној правној ситуацији није било последица промене правног става у судској пракси.

Уставноправна оцена спроведеног поступка у овој управноправној ствари, заснована на пракси Уставног суда, као и пракси и критеријумима Европског суда за људска права, потврђује да је у конкретном случају повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року.

Уставни суд је оценио да одређена чињенична и правна сложеност предмета поступка не може представљати прихватљиво оправдање за споро и неделотворно поступање управних органа, као и погрешно поступање Округног суда у Ужицу и Врховног суда Србије и за овако дуго трајање поступка од једанаест година и девет месеци.

Из тих разлога, Уставни суд је утврдио да је подносиоцу уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року зајемчено чланом 32. став 1.

Устава, те је уставну жалбу усвојио, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду.

6. На основу члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, Уставни суд је у тачки 2. изреке одлучио да се правично задовољење подносиоца уставне жалбе због констатоване повреде права, у овом случају, оствари утврђивањем права на накнаду нематеријалне штете, коју може остварити на начин предвиђен одредбама члана 90. Закона, а у тачки 3. изреке је наложио надлежним органима да предузме све неопходне мере како би се поступак из тачке 1. изреке окончао у најкраћем могућем року.

Такође, Уставни суд је одлучио да, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, ову одлуку објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, имајући у виду њен значај за заштиту Уставом гарантованих људских права и грађанских слобода.

7. Полазећи од изнетог, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-148/2008 од 18. фебруара 2010. године

Повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава (у преосталом делу одбацивање – недостатак процесних претпоставки)

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Б. Н., Д. Н., Н. Н. и Г. Н. и утврђује да им је у поступку који се води пред Комисијом за враћање земљишта општинске управе градске општине Обреновац у предмету број 461-257/91, повређено право на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Утврђује се право подносилаца уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете, које могу остварити на начин предвиђен одредбама члана 90. Закона о Уставном суду.

3. Налаже се надлежним органима да предузму све неопходне мере како би се поступак по захтеву подносилаца уставне жалбе окончао у најкраћем могућем року.

Образложење

1. Б. Н., Д. Н., Н. Н. и Г. Н., сви из Барича, су 26. марта 2008. године поднели Уставном суду уставну жалбу због повреде права на суђење у

разумном року из члана 32. став 1. Устава Републике Србије и начела забране дискриминације зајемченог чланом 21. Устава, у поступку који се води пред Комисијом за враћање земљишта општинске управе градске општине Обреновац у предмету број 461-257/91.

У уставној жалби је, између осталог, наведено да након 17 година од доношења Закона о враћању земљишта, о захтеву подносилаца за враћање земљишта које је одузето решењем Среске комисије за ПЗФ број 13562 од 19. јуна 1953. године, није одлучено, као и да није образована Комисија за враћање земљишта, након што је 2. јула 2007. године председница наведене Комисије поднела оставку. Подносиоци уставне жалбе су тражили да Уставни суд усвоји уставну жалбу и наложи да се образује Комисија за враћање земљишта.

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

Чланом 82. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) прописано је да се уставна жалба може изјавити и ако нису исцрпљена правна средства, у случају када је подносиоцу жалбе повређено право на суђење у разумном року.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносилаца уставне жалбе повређено или ускраћено њихово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у спис предмета Општинске управе градске општине Обреновац, Одељење за имовинско правне и стамбене послове, Одсек за стамбене послове и враћање непокретности, Комисија за враћање одузетог земљишта број 461-257/91 и документацију приложу уз уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за решавање ове уставносудске ствари:

М. Н., Б. Н. и Д. Н., сви из Барича, су 7. маја 1991. године поднели Комисији за враћање земљишта Обреновац захтев за враћање одузетог земљишта у општини Обреновац, а које је одузето по решењу Среске комисије за ПЗФ Среза посавског у Обреновцу број 13562 од 19. јуна 1953. године.

Комисија за вођење поступка и доношење решења о захтеву за враћање земљишта у општини Обреновац је у поступку по захтеву заказала и одржала осам рочишта за усмену расправу, након чега је 7. октобра 1993. године донела делимично решење број 461-257/91 којим је утврђено право својине на земљишту ближе описаном у изреци наведеног решења, у корист М. Н., Б. Н. и Д. Н., свих из Барича, са сувласничким уделима од по 1/3, обавезана Земљорадничка задруга за пољопривредну производњу ПКБ „Чукарица“

из Железника да земљиште означено у овом решењу преда у државину наведеним лицима у року од 15 дана по правноснажности овог решења, под претњом извршења, одређено да ће се на основу овог решења и уверења о парцелацији извршити укњижба права власништва у корист именованих, а да ће се у погледу дела захтева који се односи на повраћај катастарске парцеле број 267 КО Барич, ближе описане у овом решењу, донети посебна одлука по окончању целокупног испитног поступка.

Против наведеног делимичног решења Земљорадничка задруга за пољопривредну производњу ПКБ „Чукарица“ из Железника је 22. октобра 1993. године изјавила жалбу, те је другостепени орган, Министарство финансија Републике Србије, Ресор за имовинско правне послове донео решење број 461-02-3295/93-13 од 25. јануара 1994. године, којим је поништено делимично решење Комисије за вођење поступка и доношење решења о захтеву за враћање земљишта у општини Обреновац број 461-257/91 од 7. октобра 1993. године и предмет вратио првостепеном органу на поновни поступак и одлучивање.

У поновном поступку, првостепени орган је заказао и одржао пет рочишта за усмену расправу. На рочишту одржаном 15. априла 1997. године, Г. Н. је обавестио првостепени орган да је његов отац М. Н. преминуо 13. јануара 1997. године, да оставински поступак није окончан, те да су тренутно његови наследници син Г. Н. и супруга Н. Н. На последњем од претходно наведених рочишта, односно 12. маја 1997. године, Б. Н., Д. Н. и Г. Н., с једне стране и Земљорадничка задруга „Чукарица“ из Железника, с друге стране, закључили су Споразум о накнади за део одузетог земљишта по решењу Среске комисије за ПЗФ Среза посавског у Обреновцу број 13562 од 19. јуна 1953. године, и то за све катастарске парцеле чији је корисник била ова Земљорадничка задруга у укупној површини од 4.30,00 ха. По закључењу наведеног споразума преостало је да се одлучи о делу захтева за враћање катастарске парцеле 267 КО Барич, површине 1.09,96 ха.

Првостепени орган је наредно рочиште за усмену расправу заказао и одржао 26. јуна 2003. године, с циљем наставка поступка за враћање катастарске парцеле 267 КО Барич, која се у земљишној књизи води као друштвена својина, на име корисника Спортског друштва „Прва искра“ Барич. До подношења уставне жалбе заказано је још девет рочишта за усмену расправу, од којих је шест рочишта и одржано, док рочишта заказана за 18. мај 2007. године, 15. јун 2007. године и 2. јул 2007. године нису одржана јер нису били испуњени процесни услови за њихово одржавање (18. маја 2007. године – није приступио заступник Спортског друштва „Прва искра“ Барич; 15. јуна 2007. године – није приступио члан Комисије и заступник Спортског друштва „Прва искра“ Барич; 2. јула 2007. године – јер је оставку поднела председница Комисије).

4. Одредбама Устава, на чију повреду подносиоци указују у уставној жалби, утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки и да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације (члан 21. ст. 1. и 2); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим

правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1).

Одредбама члана 24. став 1. Закона о управним споровима („Службени лист СРЈ“, број 46/96), који је важио до 29. децембра 2009. године, било је прописано: да ако другостепени орган није у року од 60 дана или у законом одређеном краћем року донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по поновљеном тражењу, странка може покренути управни спор као да јој је жалба одбијена (став 1); да ако првостепени орган против чијег акта је дозвољена жалба није у року од 60 дана или у законом одређеном краћем року донео решење по захтеву, странка има право да поднесе захтев другостепеном органу, као и да против решења другостепеног органа странка може покренути управни спор, а може га и под условима из става 1. овог члана покренути и ако овај орган не донесе решење (став 3).

Такође, и одредбама новог Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09) су прописане могућности које странкама стоје на располагању у случајевима „хутања управе“.

Одредбама члана 208. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01) прописано је: да кад се поступак покрене поводом захтева странке, односно по службеној дужности ако је то у интересу странке, а пре доношења решења није потребно спроводити посебан испитни поступак, нити постоје други разлози због којих се не може донети решење без одлагања (решавање претходног питања и др.), да је орган дужан да донесе решење и достави га странци што пре, а најдоцније у року од једног месеца од дана предаје уредног захтева, односно од дана покретања поступка по службеној дужности, ако посебним законом није одређен краћи рок, као и да у осталим случајевима, када се поступак покрене по захтеву странке, односно по службеној дужности, ако је то у интересу странке, орган је дужан да донесе решење и достави га странци најдоцније у року од два месеца, ако посебним законом није одређен краћи рок (став 1); да ако орган против чијег је решења допуштена жалба не донесе решење и не достави га странци у прописаном року, странка има право на жалбу као да је њен захтев одбијен, као и да ако жалба није допуштена, странка може непосредно покренути управни спор пред надлежним судом у складу са савезним законом којим се уређују управни спорови (став 2).

5. Оцењујући разлоге и наводе изнете у уставној жалби са становишта повреде права на суђење у разумном року зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава, Уставни суд констатује да је период за оцену разумне дужине трајања поступка, који спада у надлежност Уставног суда, почео да тече од 8. новембра 2006. године, када је ступио на снагу Устав Републике Србије. Међутим, Уставни суд је оценио да се ради утврђивања оправданости дужине трајања поступка мора узети у обзир и стање предмета на дан 8. новембра 2006. године и да су, у конкретном случају, испуњени услови да се приликом оцене узме у обзир целокупан период трајања поступка.

Анализирајући дужину трајања поступка, Уставни суд је утврдио да је оспорени поступак отпочео 7. маја 1991. године, подношењем захтева

Комисији за враћање земљишта Обреновац за враћање одузетог земљишта у општини Обреновац, као и да поступак још увек није окончан.

Трајање поступка само по себи указује да поступак није окончан у оквиру разумног року, али приликом одлучивања о томе да ли је подносиоцима уставне жалбе повређено Уставом зајемчено право из члана 32. став 1. Устава, морају се имати у виду следеће чињенице и околности:

Сада пок. М. Н. и подносиоци уставне жалбе – Б. Н. и Д. Н., сви из Барича, су 7. маја 1991. године поднели Комисији за враћање земљишта Обреновац захтев за враћање одузетог земљишта у општини Обреновац, а које је одузето по решењу Среске комисије за ПЗФ Среза посавског у Обреновцу број 13562 од 19. јуна 1953. године. Комисија је 7. октобра 1993. године донела делимично решење број 461-257/91, али је наведено решење поништено решењем другостепеног органа број 461-02-3295/93-13 од 25. јануара 1994. године и предмет враћен на поновни поступак и одлучивање. У поновном поступку, на рочишту одржаном 12. маја 1997. године, закључен је споразум о накнади за већи део одузетог земљишта (4/5) између подносилаца уставне жалбе и Земљорадничке задруге „Чукарица“ из Железника. Међутим, овим споразумом који је закључен након шест година од дана подношења захтева, није обухваћена целокупна имовина која је одузета, те је првостепени орган, с циљем наставка поступка за враћање катастарске парцеле 267 КО Барич, наредно рочиште за усмену расправу заказао и одржао 26. јуна 2003. године, односно након шест година од дана закључења претходно наведеног споразума. До подношења уставне жалбе заказао је још девет рочишта за усмену расправу, од којих је шест рочишта и одржано, док три рочишта нису одржана јер нису били испуњени процесни услови за њихово одржавање, те последње рочиште које је заказао за 2. јул 2007. године није одржано јер је председница Комисије поднела оставку.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да је подносиоцима уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року, из разлога што је поступак до подношења уставне жалбе трајао 17 година, а да још није окончан. При томе, Уставни суд је имао у виду да подносиоци уставне жалбе нису искористили правна средства прописана одредбама Закона о општем управном поступку и Закона о управним споровима с циљем убрзања поступка. Наиме, подносиоци уставне жалбе су имали право да, с обзиром на то да првостепени орган није одлучио о њиховом захтеву у целини, поднесу жалбу другостепеном органу због „ћутања управе“, а потом и ургенцију, уколико ни другостепени орган не поступи по жалби, те и право на покретање управног спора подношењем тужбе надлежном суду, након исцрпљивања претходно наведених правних средстава и то у роковима прописаним наведеним одредбама закона.

Међутим, и поред тога што подносиоци нису искористили законом прописана правна средства с циљем убрзања поступка, обавеза је органа који спроводи поступак да исти спроведе сходно начелу ефикасности, односно да обезбеди успешно и квалитетно остваривање права и правних интереса странака, а неодлучивање надлежног органа о захтеву за враћање одузетог земљишта у периоду

дужем од 17 година, не може се сматрати ефикасним и ажурним поступањем. Ово утолико пре што је одредбом члана 208. став 1. Закона о општем управном поступку прописан рок од два месеца за доношење решења у првостепеном поступку. Такође, треба имати у виду да је повраћај пољопривредног земљишта одузетог у корист Пољопривредног земљишног фонда општенародне имовине несумњиво од великог значаја за подносиоце уставне жалбе.

Полазећи од изнетог, Уставни суд је, сагласно члану 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), уставну жалбу у овом делу усвојио.

С обзиром на то да поступак поводом кога је поднета уставна жалба још није окончан и да су зато подносиоци уставне жалбе поставили захтев за накнаду нематеријалне штете, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одредио да се штетне последице утврђене повредом Уставом зајемченог права отклоне утврђивањем права на накнаду нематеријалне штете и налагањем надлежним органима да предузму све неопходне мере како би се поступак по захтеву подносилаца уставне жалбе окончао у најкраћем могућем року.

8. Оцењујући повреду начела забране дискриминације из члана 21. Устава, Уставни суд оцењује да нема основа за тврдње да су у току поступка, радњама органа који води поступак, подносиоци уставне жалбе на било који начин дискриминисани. У уставној жалбе нису пружени уставноправно прихватљиви аргументи и докази да је подносиоцима због неког личног својства повређено људско или мањинско право зајемчено Уставом, што је неопходна претпоставка да би се могла утврдити повреда забране дискриминације, те је у овом делу уставну жалбу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона.

9. На основу изложеног и одредаба 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, Суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-360/2008 од 1. априла 2010. године

Повреда права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава (у преосталом делу одбијање – није повређено начело забране дискриминације из члана 21, ни начело судске заштите људских и мањинских права и слобода из члана 22, нити право на имовину из члана 58. Устава)

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Д. П. и утврђује да је пресудом Врховног суда Србије У-В 1370/06 од 3. априла 2008. године повређено право подносиоца

уставне жалбе на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбија.

2. Поништава се пресуда Врховног суда Србије из тачке 1. и одређује да надлежан суд донесе нову одлуку по тужби подносиоца.

Образложење

1. Д. П. из Прокупља је 14. августа 2008. године поднео Уставном суду уставну жалбу против пресуде Врховног суда Србије У-В 1370/06 од 3. априла 2008. године, због повреде права зајемчених чл. 18, 21, 22, 32. и 58. Устава.

У уставној жалби је, између осталог, наведено: да је Врховни суд Србије „одбио да уважи исцрпне и валидне доказе из тужбе подносиоца који недвосмислено говоре о одузимању права на додељени стан на основу правноснажног решења“; да је решење које се побија тужбом засновано на „акту Министарства унутрашњих послова Републике Хрватске број 4635/03/ПП од 24. септембра 2003. године, а који је претходно коначним решењем другостепеног органа Војне поште 1313 Београд Уп-2 број 93/2004 од 19. марта 2004. године одбачен као доказ, из чега произлази да је ново другостепено решење у колизији са претходним решењем, којим су оснажени закључци на основу којих је подносилац стекао право на доделу четворособног стана у гарнизону Ниш“, а што Врховни суд није ценио у оспореној пресуди; да суд није ценио навод да је „службена забелешка од 10. јула 2000. године коришћена у доношењу решења која су подносиоцу поништавала решења за стан, али да је иста одбачена од стране другостепеног органа, као и кривична пријава“, као ни навод да је одлука о преименовању предметног стана у службени стан незаконита; да је Врховни суд Србије потврдио решење другостепеног органа које „нико није ни тражио“, а којим је потврђено првостепено решење које подносилац „никада није ни видео, нити је против истог изјављивао жалбу“, јер подносилац уставне жалбе није поднео жалбу против првостепеног решења којим је другом лицу додељен стан, већ против прегледа број 15-3/2; да је Врховни суд Србије „игнорисао доказе које је подносилац изнео у тужби, као и да је игнорисао и Закон о општем управном поступку и Закон о управним споровима“. Предложио је да Уставни суд усвоји његову уставну жалбу и утврди да су оспореном пресудом Врховног суда Србије повређена његова Уставом зајемчена права.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

Одредбама Устава на чију се повреду подносилац у уставној жалби позива, поред осталог, утврђено је: да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују (члан 18. став 1); да су пред Уставом и законом

сви једнаки и да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације (члан 21. ст. 1. и 2); да свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале (члан 22. став 1); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (члан 58. став 1).

У поступку пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода. С тим у вези, Уставни суд је утврдио да подносилац уставне жалбе, у смислу одредбе члана 85. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), није у поднетој уставној жалби прецизно навео и образложио у чему се састоји повреда сваког од Уставом зајемчених права које је означио у уставној жалби. С обзиром на то да је као разлог за повреду назначених Уставом зајемчених права наведено то да Врховни суд Србије приликом доношења оспорене пресуде није ценио све наводе тужбе и приложене доказе, Уставни суд је оценио да подносилац уставне жалбе повреду права зајемчених одредбама чл. 18, 21, 22. и 58. Устава изводи из, по његовом мишљењу, извршене повреде права на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у спис предмета Врховног суда Србије У-В 1370/06 и целокупну документацију приложену уз уставну жалбу, на основу чега је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Закључком Команде гарнизона Ниш број 4-1340/3 од 5. јуна 1995. године и закључком Војне поште 1410 Ниш број 4-1340/5 од 20. новембра 1998. године, утврђено је да подносилац испуњава услове за давање четворособног стана у закуп у гарнизону Ниш.

Решењем Одсека за стажирање Војне поште 1313 Београд УП-1 број 31422-39/2001 од 22. јануара 2004. године поништени су наведени закључци.

Решавајући о жалби подносиоца, Војна пошта 1313 Београд, Одељење за стамбене послове, Правни одсек донела је решење УП-2 број 93/2004 од 19. марта 2004. године којим је жалба усвојена и укинута решење Одсека за стажирање Војне поште 1313 Београд УП-1 број 31422-39/2001 од 22. јануара 2004. године. У образложењу овог решења је, између осталог, наведено: да је решењем Одсека за стажирање Војне поште 1313 Београд УП-1 број 31422-39/2001 од 22. јануара 2004. године првостепени орган, решавајући у поновном поступку применом одредбе члана 239. став 1. тач. 1) и 4) Закона о општем управном поступку, поништио закључак Команде

гарнизона Ниш број 4-1340/3 од 5. јуна 1995. године и закључак Војне поште 1410 Ниш број 4-1340/5 од 20. новембра 1998. године, којима је подносиоцу утврђено право на доделу четворособног стана у гарнизону Ниш, сагласно одредбама тада важећих подзаконских аката – правилника; да се поступак окончан решењем против кога нема редовног правног средства, у складу са одредбом члана 239. став 1. тачка 1) Закона о општем управном поступку, може поновити ако се сазна за нове чињенице или се нађе или стекне могућност да се употребе нови докази који би могли довести до другачијег решења конкретне управне ствари; да се по протеклу рока од пет година од достављања решења странци, понављање управног поступка не може тражити, нити се може покренути по службеној дужности; да је обустављен кривични поступак који је вођен против подносиоца, те да није било основа за примену члана 239. став 1. тачка 4) Закона о општем управном поступку; да с обзиром на то да је „спорну“ чињеницу да ли су ћерке подносиоца биле чланови породичног домаћинства носиоца права требало ценити у моменту утврђивања права на доделу стана, а што је пропустио да утврди првостепени орган, да се Нота број 4635/03/ПП од 24. септембра 2003. године Министарства унутрашњих послова Републике Хрватске не може сматрати као доказ који се није могао употребити у ранијем поступку, а који је првостепени орган требало да прибави по службеној дужности у смислу наведеног у образложењу пресуде Врховног војног суда Уп. 645/97 од 25. фебруара 1998. године; да, с обзиром на претходно наведено, није било законског основа за доношење решења Одсека за стажирање Војне поште 1313 Београд УП-1 број 31422-39/2001 од 22. јануара 2004. године и да су оправдани наводи из жалбе, те да треба укинути наведено решење, чиме су оснажени поништени закључци на основу којих је подносилац стекао право на доделу четворособног стана.

Стамбена комисија Војне поште 1410 Ниш је, на основу прегледа инт. број 15-3/2 од 26. јануара 2001. године, а који је сачињен на основу одлуке команданта пов. број 760-4 од 22. јануара 2001. године и листе приоритета са стањем на дан 19. јануара 2001. године, донела решење број 11-147/3 од 26. јануара 2001. године којим је О. В., цивилном лицу из Војне поште 7357 Лесковац, додељен службени стан у закуп.

Подносилац уставне жалбе је 7. фебруара 2001. године против „решења о давању стана по прегледу од 26. јануара 2001. године“ изјавио жалбу Вишој стамбеној комисији.

Закључком Више стамбене комисије Војне поште 3755 Ниш Уп-2 број 8-2/01 од 21. фебруара 2001. године жалба је одбачена као поднета од неовлашћеног лица.

Врховни војни суд је, поступајући по тужби подносиоца, на седници одржаној 27. септембра 2001. године, донео пресуду Уп. 668/01, којом је уважио тужбу и поништио наведени закључак. У образложењу ове пресуде је, између осталог, наведено: да тужени орган није поуздано утврдио да ли су испуњени услови из члана 229. став 1. Закона о општем управном поступку да се жалба подносиоца одбаци као изјављена од неовлашћеног

лица; да је потребно да тужени орган утврди да ли се ради о истом стану који је подносиоцу својевремено био додељен у закуп, а затим, ако се утврди да се ради о истом стану, да утврди којом одлуком надлежног старешине је тај стан преименован из стана у откуп у службени стан, те да утврди да ли је окончан поступак којим је предметни стан, ако се ради о истом стану, својевремено био додељен подносиоцу.

Поступајући по наложеном у пресуди Врховног војног суда Уп. 668/01 од 27. септембра 2001. године, Виша стамбена комисија Војне поште 1313 Београд је донела решење Уп-2 број 474-4/2001 од 25. маја 2004. године, којим је жалба подносиоца одбијена као неоснована.

Против наведеног коначног управног акта подносилац уставне жалбе је 20. јула 2004. године поднео тужбу Врховном војном суду, у којој је, између осталог, наведено: да подносилац није изјавио жалбу против решења Стамбене комисије Војне поште 1410 Ниш број 11-147/3 од 26. јануара 2001. године, већ против прегледа број 15-3/2 од 26. јануара 2001. године; да је „нешто ново у целом поступку Нота Министарства унутрашњих послова Републике Хрватске број 4635/03/ПП од 24. септембра 2003. године, а која је претходно коначним решењем другостепеног органа Војне поште 1313 Београд Уп-2 број 93/2004 од 19. марта 2004. године одбачена као доказ, из чега произлази да је ново другостепено решење против кога је поднета тужба у колизији са претходним решењем, којим су оснажени закључци на основу којих је подносилац стекао право на доделу четворособног стана у гарнизону Ниш“; да је „службена забелешка од 10. јула 2000. године коришћена у доношењу решења која су подносиоцу поништавала решења за стан, али да је иста одбачена од стране другостепеног органа, као и кривична пријава“; да је одлука о преименовању предметног стана у службени незаконита, јер „четворособни стан ни по једном правилнику није био у подели службених станова, нити су цивилна лица могла добити више од трособног службеног стана, без обзира на број чланова породице“. Врховни војни суд је решењем Уп. број 1430/04 од 22. јула 2004. године, у складу са одредбом члана 31. Закона о управним споровима, доставио тужбу на одговор другостепеном органу. Виша стамбена комисија Војне поште 1313 Београд је 5. августа 2004. године доставила одговор на тужбу и списе управног предмета.

Врховни суд Србије је дописом од 31. јануара 2007. године обавестио тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе, да је 21. новембра 2006. године преузео нерешене предмете управних спорова покренутих пред Врховним војним судом до 31. децембра 2004. године, те је, између осталог, преузео и предмет Уп број 1430/2004 по тужби подносиоца. Истим дописом је наложено подносиоцу да се у року од десет дана изјасни о томе да ли остаје код поднете тужбе.

Подносилац уставне жалбе је поднеском од 16. фебруара 2007. године обавестио Врховни суд Србије да у свему остаје код поднете тужбе.

Врховни суд Србије је на седници одржаној 3. априла 2008. године донео оспорену пресуду У-В 1370/06 којом је тужба, сагласно одредби члана 41. став 2. Закона о управним споровима, одбијена као неоснована.

У образложењу ове пресуде је, између осталог, наведено: да је Врховни суд Србије, након оцене навода тужбе, одговора на тужбу и списка предмета ове управне ствари, нашао да је тужба неоснована; да је правилно, по оцени тог суда, поступио тужени орган када је одбио жалбу подносиоца као неосновану, дајући за своју одлуку довољне и јасне разлоге; да је управни орган, поступио по пресуди Врховног војног суда Уп. број 668/2001 од 27. септембра 2001. године, и на основу акта добијеног од стране Министарства унутрашњих послова Републике Хрватске и изјаве коју је дала мајка тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе, утврдио да тужиоцеве ћерке нису биле чланови породичног домаћинства тужиоца у моменту остваривања права на решавање стамбеног питања; да је, сагласно одлуци надлежног старешине пов. број 15/2-1 од 17. јануара 2001. године, предметни стан преименован у службени и додељен О. В., која је закључком исте Војне поште имала утврђено право у првој групи за доделу у закуп службеног четворособног стана, са девет чланова породичног домаћинства, те је, по оцени тога суда, основано тужени орган одбио жалбу тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе, изјављену против акта првостепеног органа; да су неосновани наводи да тужени орган није поступио по пресуди Врховног војног суда од 27. септембра 2001. године.

4. Оцењујући разлоге и наводе изнете у уставној жалби са становишта одредбе члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је становишта да је најпре потребно испитати да ли је поступак који је претходио подношењу уставне жалбе у целини био правичан на начин на који то захтева наведена одредба Устава, те да ли оспорени појединачни акт крши уставна права подносиоца. Уставни суд, пре свега, наглашава да је његова надлежност у поступку по уставној жалби ограничена на утврђивање да ли су појединачним актом или радњом државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења повређена или ускраћена људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом. Уставни суд није надлежан да врши проверу утврђених чињеница и начина на који су редовни судови и други државни органи и организације којима су поверена јавна овлашћења тумачили позитивноправне прописе, осим у случајевима у којима су њихове одлуке повредиле уставна права, или су занемариле та права, те ако је примена закона била произвољна или дискриминаторска, уколико је дошло до повреде процесних права (правично суђење, приступ суду, право на образложену одлуку и др.) или уколико утврђено чињенично стање указује на повреду Устава. Надаље, Уставни суд указује да је изван његове надлежности да процењује ваљаност закључака судова или других органа у погледу оцене доказа, осим уколико је ова оцена очигледно произвољна.

Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио да је оспорена пресуда донета од стране Уставом и законом установљеног суда, који је у спроведеном поступку утврдио чињенично стање које је, по оцени тог суда, од значаја за доношење одговарајуће одлуке и одлучио применом меродавних одредаба материјалног права. Међутим, Уставни суд указује да, сагласно одредби члана 32. став 1. Устава, постоји обавеза судова и других државних

органа и организација којима су поверена јавна овлашћења да, између осталог, образложе своје одлуке. Ова обавеза, међутим, не може бити схваћена као обавеза да се у одлуци изнесу сви детаљи и дају одговори на сва постављена питања и изнесене аргументе. Мера у којој ова обавеза постоји зависи од природе одлуке. Судови имају одређену дискрециону оцену у вези са тим које ће аргументе и доказе прихватити у конкретном предмету, али, истовремено, имају обавезу да образложе своју одлуку тако што ће навести јасне и разумљиве разлоге на којима су ту одлуку засновали.

Врховни суд Србије се у оспореној пресуди У-В 1370/06 од 3. априла 2008. године није осврнуо на већину разлога наведених у тужби. Прво, Врховни суд није ценио навод из тужбе да је одређени акт Министарства унутрашњих послова Републике Хрватске, који се односи на чињеницу да су ћерке подносиоца пријављене у Загребу, првобитно био одбачен као доказ и да је донето коначно решење другостепеног органа Војне поште 1313 Београд Уп-2 број 93/2004 од 19. марта 2004. године, којим су оснажени закључци на основу којих је подносилац стекао право на доделу четворособног стана у гарнизону Ниш, да би исти орган донео решење које је у колизији са претходним и које је управо било засновано на том доказу, те није одговорио ни на навод из тужбе да ли је чињеница да су ћерке подносиоца пријављене у Загребу, иако не бораве тамо, узрок за оспоравање претходно додељеног стана. Друго, суд се у оспореној пресуди није осврнуо на наводе из тужбе да је обустављен кривични поступак против подносиоца због кривичног дела навођење на оверавање неистинитог садржаја. Наиме, по захтеву Општинског јавног тужилаштва у Нишу Кт. 1489/2000, истражни судија Општинског суда у Нишу донео је решење Ки. 1195/2000 од 5. марта 2001. године о спровођењу истраге против подносиоца због основане сумње да је 31. октобра 1998. године довео у заблуду надлежни орган да овери уверење као доказ који служи у правном саобраћају, тако што је тврдио да издржава породицу са којом живи, и то између осталих и ћерке Гордану и Иву, иако је знао да су ови подаци нетачни и да именоване никада нису живеле на територији СРЈ, коју изјаву је дао пред надлежним органом, што је послужило као основ за решавање стамбеног питања, чиме би извршио кривично дело навођење на оверавање неистинитог садржаја из члана 235. ст. 1. и 2. Кривичног закона Републике Србије. Решењем Општинског суда у Нишу К. 259/2003 од 3. септембра 2003. године обустављен је кривични поступак против подносиоца, услед одустанка Општинског јавног тужиоца у Нишу од кривичног гоњења, јер је нашао да у радњама подносиоца нема кривичног дела за које се гони по службеној дужности. Треће, Врховни суд Србије није ценио ни навод да је стан у поступку који је започет још 1993. године, одлуком надлежног органа из 2001. године преименован из стана у закуп у службени стан, те навод да другостепени орган није поступио по налогу из пресуде Врховног војног суда Уп. број 668/2001 од 27. септембра 2001. године, да утврди да ли се ради о стану који је подносиоцу додељен претходно у закуп и да ли је тај поступак правноснажно окончан.

Имајући у виду да Врховни суд Србије није ценио наводе подносиоца из поднете тужбе против коначног управног акта у односу на одлучне чињенице које су од значаја за доношење правилне и законите одлуке у овом управно – судском поступку, то Уставни суд оцењује да је подносиоцу уставне жалбе повређено право на образложену судску одлуку, као елемент права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава.

На основу изложеног и одредаба члана 89. ст. 1. и 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је уставну жалбу усвојио, те је утврдио да је оспореном пресудом Врховног суда Србије повређено право подносиоца уставне жалбе на образложену судску одлуку, као елемент права на правично суђење и уједно поништио оспорену пресуду, као меру отклањања утврђене повреде Уставом зајемченог права, уз одређивање да надлежни суд о поднетој тужби подносиоца уставне жалбе донесе нову, образложену одлуку.

Захтев подносиоца уставне жалбе којим је тражено да Уставни суд утврди и повреду осталих права наведених у уставној жалби, за сада је преурањен, имајући у виду да ће о тужби подносиоца уставне жалбе бити поново одлучивано, чиме ће и евентуална повреда осталих назначених права бити преиспитана по наведеном правном средству у управном спору пред надлежним судом, због чега је Суд уставну жалбу у овом делу одбио.

5. Полазећи од изнетог, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-995/2008 од 3. јуна 2010. године

Није повређено право на правично суђење из члана 32. став 1, ни право на правно средство из члана 36. став 2. Устава (у преосталом делу одбацивање – делом неблаговремена, а делом недозвољена уставна жалба)

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Одбија се као неоснована уставна жалба „Контакт филм“ а. д. изјављена против решења Врховног суда Србије Узз. 34/07 од 22. новембра 2007. године.

2. Одбацује се уставна жалба „Контакт филм“ а. д. изјављена против „радње / извршеног чина“ Трговинског суда у Београду у поступку извршења решења И. 4467/91 од 7. марта 1991. године, „радње / извршеног чина“ Трговинског суда у Београду у поступку извршења пресуде П. 1405/98 од 15. јуна 1998. године, „радње / извршеног чина“ Народне банке (Југославије) Србије у обављању „поверених јој јавних овлашћења управно-службеног надзора“ по захтеву „Контакт филм“ а. д. од 16. октобра 2002. године, „интерног

налога“ Народне банке Југославије – Завод за обрачун и плаћање – Филијала Вождовац у Београду о „принудној наплати“ против „Контакт филм“ а. д., решења Врховног суда Србије У. 5466/05 од 29. новембра 2006. године, „радње/извршеног чина“ по предлогу „Контакт филм“ а. д. од 1. марта 2007. године да се изврши допуна решења Врховног суда Србије У. 5466/05 од 29. новембра 2006. године и „радње/извршеног чина“ Надзорног одбора Врховног суда Србије којом одбија да донесе одлуку по притужби „Контакт филм“ а. д. на рад судија тога суда од 5. септембра 2007. године.

Образложење

1. „Контакт филм“ а. д. из Београда је 15. априла 2008. године, преко пуномоћника, адвоката Ј. Ј. Т. из Београда, Уставном суду поднео уставну жалбу против аката и радњи наведених у изреци, због повреде права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и на правно средство и права на имовину из члана 32. став 1, и чл. 36. и 58. Устава Републике Србије, као и начела непосредне примене зајемчених права из члана 18. Устава. Подносилац уставне жалбе се истовремено позива и на повреду одредаба чл. 6. и 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију.

Подносилац у уставној жалби наводи: да је из извештаја о променама и стању на свом пословном рачуну сазнао да је Народна банка Југославије – Завод за обрачун и плаћање – Филијала Вождовац у Београду, својим интерним налогом од 14. марта 1991. године са рачуна „Контакт филм“ а. д. принудно наплатила износ од 4.816,10 динара и то по основу решења Трговинског суда у Београду Ив. 4467/91 од 7. марта 1991. године, у правној ствари повериоца „Антигона транс“ из Неготина против дужника „CONTACT BUREAU“ из Опова, у коме „Контакт филм“ није био странка; да је захтевом од 15. марта 1991. године „Контакт филм“ тражио од Привредног суда у Београду да хитно обустави извршење по наведеном решењу „због грешке у називу и броју жиро рачуна дужника“, али да одговор није добио „ни после седамнаест година“; да је решењем Привредног суда у Београду И. 2991/98 од 29. септембра 1998. године одређено принудно извршење против дужника „CONTACT BUREAU“ из Београда на основу извршне пресуде истог суда П. 1405/98 од 15. јуна 1998. године, а у корист повериоца „Контакт филм“ а. д. које „суд ни после девет година није извршио“; да је „Контакт филм“ а. д. 16. октобра 2002. године поднео захтев Народној банци да се изврши контрола обављања платног промета и да Народна банка није донела „управни акт“ у року од 60 дана, нити у накнадном року од 7 дана по поновљеном тражењу, те је „Контакт филм“ а. д. 25. децембра 2002. године поднео тужбу „због ћутања администрације“; да је Републичко јавно тужилаштво дописом УТ број 70/07 од 16. јула 2007. године обавестило пуномоћника „Контакт филм“ а. д. да није било услова за подношење захтева за заштиту законитости, јер им је Врховни суд Србије списе доставио по истеку законског рока за

подношење захтева за заштиту законитости; да је, након тога, „Контакт филм“ а. д. поднео Надзорном одбору Врховног суда Србије притужбу на рад судија тог суда у предмету У. 5466/05, по којој „нема одлуке“; те да је „Контакт филм“ сам поднео захтев за заштиту законитости који је одбачен решењем Врховног суда Србије Узз. 34/07 од 22. новембра 2007. године.

Подносилац сматра да су му оспореним актима и „радњама/извршеним чином“ повређена наведена Уставом зајемчена права.

2. Уставна жалба је као правно средство установљена Уставом Републике Србије, који је ступио на снагу 8. новембра 2006. године. Сагласно одредби члана 170. Устава, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

Члан 82. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) је по својој садржини истоветан одредби члана 170. Устава.

Чланом 84. став 1. Закона прописано је да се уставна жалба може изјавити у року од 30 дана од дана достављања појединачног акта, односно од дана предузимања радње којом се повређује или ускраћује људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом.

Из наведених одредаба Устава и Закона произлази да се уставна жалба може изјавити само против појединачног акта којим је одлучивано о неком праву или обавези подносиоца уставне жалбе, јер је само такав акт подобан да повреди његова Уставом зајемчена права и слободе, као и да се уставна жалба може изјавити само против акта који је донет или радње која је извршена након ступања на снагу Устава, и то у Законом прописаном року.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у спис предмета Врховног суда Србије У. 5466/05 и документацију приложену уз уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Тужилац, овде подносилац уставне жалбе „Контакт филм“ а. д. из Београда, је 25. децембра 2002. године Савезном суду поднео тужбу против Народне банке Југославије, Завод за обрачун и плаћање, Филијала Вождовац у Београду, због непоступања по налозима тужиоца за провођење контроле платног промета у вези с принудним извршењем спроведеним на рачуну тужиоца, у износу од 46.456,34 динара, а који износ је неосновано скинут са рачуна и за који тужилац тражи накнаду штете са каматом почев од 1. октобра 2002. године. Суд Србије и Црне Горе, који је преузео нерешене предмете Савезног суда, с позивом на примену члана 12. став 2. Закона за

спровођење Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора и члана 129. Закона о Суду Србије и Црне Горе, доставио је списе предмета Г. прс. 20/2002 Врховном суду Србије као надлежном, на решавање. У поступку претходног испитивања поднете тужбе, Врховни суд Србије је нашао да тужба није дозвољена, па је решењем У. 5466/05 од 29. новембра 2006. године тужбу одбацио. У образложењу решења је наведено: да је у тужилац поднео тужбу због нерешавања његовог захтева за спровођење контроле платног промета у вези с принудним извршењем спроведеним на његовом рачуну; да, по оцени тога суда, овако постављен захтев тужиоца не представља захтев поднет у каквој управној ствари о којој би надлежни орган имао да донесе одлуку, те да би се за случај недоношења одлуке таква ствар могла сматрати „ћутањем администрације“, већ се ради о иницијативи тужиоца за спровођење контроле; да по тако стављеној иницијативи тужиоца не стоји обавеза туженог да донесе одлуку; да се њено недоношење не може сматрати „ћутањем администрације“ у каквој управној ствари, па се због тога не може ни покренути управни спор.

Подносилац уставне жалбе је 10. априла 2007. године поднео предлог Републичком јавном тужилаштву да подигне захтев за заштиту законитости против наведеног решења Врховног суда Србије У. 5466/05 од 29. новембра 2006. године.

Републичко јавно тужилаштво је дописом УТ-број 70/07 од 16. јула 2007. године обавестило подносиоца уставне жалбе да није поднело захтев за заштиту законитости, јер је рок за подношење захтева за заштиту законитости истекао. Подносилац уставне жалбе је 25. септембра 2007. године лично изјавио Врховном суду Србије захтев за заштиту законитости, позивајући се на сходну примену одредбе члана 418. Закона о парничном поступку, а на основу одредбе члана 59. Закона о управним споровима. Поступајући по захтеву подносиоца, Врховни суд Србије је донео решење Узз. 34/07 од 22. новембра 2007. године којим је одбацио захтев као поднет од неовлашћеног лица.

Поред наведеног, подносилац уставне жалбе је 1. марта 2007. године Врховном суду Србије доставио поднесак означен као „Предлог тужиоца да се изврши допуна решења Врховног суда Србије У. 5466/05 од 29. новембра 2006. године...због пропуштања суда да одлучи о свим тужбеним захтевима“, а поднео је и 5. септембра 2007. године Надзорном одбору Врховног суда Србије „притужбу против непоступања судија Врховног суда Србије на начин прописан одредбама члана 45. став 2. Закона о управним споровима у предмету У. 5466/05“. Подносилац у уставној жалби наводи да није добио одговоре по наведеним поднесцима.

4. Одредбама Устава на чију повреду се указује у уставној жалби, утврђено је: да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1); да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима,

имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, као и да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о нечијем праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (члан 58. став 1).

Одредбама члана 18. Устава, на чију повреду се подносилац такође позива, не утврђују се конкретна људска или мањинска права и слободе, већ ове одредбе садрже основна начела у складу са којима се остварују сва Уставом зајемчена права.

У том смислу, начело непосредне примене зајемчених права из члана 18. Устава гарантује да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, а такође гарантује непосредну примену људских и мањинских права зајемчених општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима. Међутим, Устав истовремено утврђује да се законом може прописати начин остваривања ових права ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права.

Како су одредбама чл. 32, 36. и 58. Устава зајемчена права која су по својој суштини истоветна правима из чл. 6. и 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију, то Уставни суд постојање повреде ових права у поступку уставносудске контроле цени у односу на Устав Републике Србије.

Уставни суд налази да су за одлучивање о постојању повреде Уставом зајемчених права на које подносилац уставне жалбе позива, а у односу на оспорено решење Врховног суда Србије Узз. 34/07 од 22. новембра 2007. године, од значаја одредбе тада важећег Закона о управним споровима („Службени лист СРЈ“, број 46/96) (у даљем тексту: ЗУС).

Одредбом члана 20. ЗУС био је предвиђен је захтев за заштиту законитости, као један од ванредних правних лекова у управном спору, и то тако што је било прописано да надлежни јавни тужилац у републици може поднети врховном суду захтев за заштиту законитости против правноснажне одлуке коју је у управном спору донео суд који није највиши суд у републици, ако је таквом одлуком повређен закон, други пропис или општи акт (став 1), као и да из истих разлога, надлежни државни, односно јавни тужилац може поднети захтев за заштиту законитости против одлуке већа врховног суда (став 2). Одредбом члана 47. став 1. ЗУС је, у погледу поступка по правним лековима, па тако и по поднетом захтеву за заштиту законитости у управном спору, било прописано да ће недозвољен или неблагоприятан захтев или захтев који је поднело неовлашћено лице надлежни суд одбацивати решењем. а одредбом члана 59. било је прописано да ће се на питања поступка у управним споровима која нису уређена овим законом сходно примењивати одредбе закона којима се уређује парнични поступак.

5. Оцењујући разлоге и наводе изнете у уставној жалби са становишта истакнутих повреда Устава, Уставни суд је утврдио следеће:

Када је у питању примена одредаба Закона о парничном поступку у управним споровима, наведени Закон о управним споровима је у члану 59. прописао да је реч о супсидијарној и сходној примени. Наиме, да би се у овом поступку примењивале одредбе парничног поступка потребно је да одређена питања нису уређена Законом о управним споровима (супсидијарна примена) и да се примењују оне одредбе Закона о парничном поступку које одговарају правној природи и суштини управног спора, и то на начин који одговара управном спору као посебној врсти судског спора за контролу и оцену законитости коначног управног акта (сходна примена).

Захтев за заштиту законитости у управном спору је као ванредни правни лек био уређен Законом о управним споровима из 1996. године, те стога није било основа за примену одредаба парничног поступка у односу на поступак по овом правном средству. Према одредбама наведеног закона, подношење захтева за заштиту законитости је у искључивој надлежности јавног тужиоца као самосталног државног органа, те је из тих разлога Врховни суд овлашћен да у управним споровима води поступак по захтеву за заштиту законитости и о њему одлучује само када га је поднео надлежни јавни тужилац.

У конкретном случају подносилац уставне жалбе је лично поднео захтев за заштиту законитости против решења Врховног суда Србије У. 5466/05 од 29. новембра 2006. године. Врховни суд Србије је оспореним решењем Узз. 34/07 од 22. новембра 2007. године одбацио захтев за заштиту законитости као поднет од неовлашћеног лица. Наиме, по налажењу тога суда, није било места за сходну примену одредбе члана 418. Закона о парничном поступку на питања поступка у управним споровима, пошто је подизање захтева за заштиту законитости у управном спору у искључивој надлежности јавног тужиоца. С обзиром на наведено, Уставни суд је оценио да подносиоцу уставне жалбе оспореним решењем Врховног суда Узз. 34/07 од 22. новембра 2007. године није повређено право на правично суђење. Уставни суд је оценио да је оспорено решење донео Уставом и законом установљен суд, у границама својих надлежности, након поступка спроведеног у складу са законским одредбама, те да је оспорено решење заснивано на уставноправно прихватљивом тумачењу меродавног процесног права.

Поступањем Врховног суда Србије подносиоцу уставне жалбе није повређено ни право на правно средство, зајемчено чланом 36. став 2. Устава. Када је реч о одредби члана 36. став 2. Устава, којом се јемчи да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу, мора се имати у виду природа управног спора. Управни спор је инструмент судске контроле законитости рада управе. Странка има могућност да заштиту својих права остварује, по правилу, најпре у другостепеном управном поступку, а потом подношењем тужбе у управном спору, како би и суд оценио законитост коначног управног акта. Дакле, управни спор је по својој природи додатни и накнадни вид правне заштите.

У конкретном случају, у поступку који је претходио подношењу уставне жалбе, подносилац је право на правно средство искористио управо подношењем тужбе у управном спору „због ћутања управе“, о којој је Врховни суд одлучио решењем У. 5466/05 од 29. новембра 2006. године. Зато, по оцени Уставног суда, нису основани наводи уставне жалбе да је подносиоцу уставне жалбе ускраћено Уставом зајемчено право на правно средство.

Такође, Уставни суд је утврдио да је неоснован навод подносиоца да му је повређено право из члана 18. Устава, јер ова одредба не представља Уставом зајемчено право, већ начело да се људска и мањинска права непосредно примењују, при чему се одредбом става 2. истог члана предвиђа, између осталог, да се законом може прописати начин остваривања Уставом зајемчених права, ако је то неопходно за остваривање појединог права због његове природе. Из садржине права зајемченог одредбом члана 36. став 2. Устава произлази да је његова природа таква да се сврха уставних јемстава може постићи једино уколико се начин остваривања овог права пропише законом. При томе, подносилац уставне жалбе неосновано закључује да је право на подизање захтева за заштиту законитости, у било ком судском поступку, Уставом зајемчено људско право, што наводно проистиче из формулације става 2. овог члана, да свако има право на жалбу или „друго правно средство“ против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу. Овом одредбом Устава се гарантује право на одлучивање у два степена, односно деволутивност у решавању о нечијим правима, обавезама или на закону заснованим интересима, што се остварује најчешће кроз жалбу, као уобичајено правно средство, али то може бити обезбеђено и неким другим правним средством којим се једнако остварује наведено уставно јемство. Као што је већ речено, у односу на коначне појединачне управне акте, то средство је тужба којом се покреће управни спор, док ванредна правна средства у судском поступку нису предмет уставног регулисања, нити спадају у корпус Уставом зајемчених права, већ представљају процесну материју која се уређује искључиво законима.

Сагласно наведеном, Уставни суд је утврдио да је уставна жалба неоснована у делу којим се оспорава решење Врховног суда Србије Узз. 34/07 од 22. новембра 2007. године, те је у овом делу уставну жалбу одбио, на основу одредбе члана 89. став 1. Закона о Уставном суду.

6. Имајући у виду да је подносилац уставну жалбу изјавио против решења Врховног суда Србије У. 5446/05 од 29. новембра 2006. године, Уставни суд указује да је став овог Суда да у случају да је подносилац уставне жалбе против правноснажне одлуке суда у управном спору поднео иницијативу јавном тужиоцу за подизање захтева за заштиту законитости, благовременост уставне жалбе ће се ценити у односу на дан достављања одлуке суда, односно органа управног одлучивања по последњем правном средству. Како је у конкретном случају последње дозвољено правно средство било подношење тужбе по којој је Врховни суд Србије донео оспорено решење, благовременост уставне жалбе се има ценити у односу на дан достављања оспореног решења. Уставни суд је констатовао да је подносилац оспорено

решење, како сам наводи, примио 21. фебруара 2007. године, а да је уставна жалба поднета 15. априла 2008. године, те да је уставна жалба у овом делу неблаговремена јер је поднета по истеку рока прописаног чланом 113. став 3. Закона о Уставном суду. Сходно наведеном, Уставни суд је уставну жалбу у овом делу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 2) Закона о Уставном суду.

7. У погледу оспорене „радње/извршеног чина“ Народне банке (Југославије) Србије да дуже од пет година „одбија да врши контролу обављања платног промета“ по захтеву „Контакт филм“ а. д. од 16. октобра 2002. године, као и „радње/извршеног чина“ по предлогу „Контакт филм“ а. д. од 1. марта 2007. године да се изврши допуна оспореног решења Врховног суда Србије У. 5466/05 од 29. новембра 2009. године, Уставни суд је утврдио да је подносилац уставне жалбе против Народне банке Југославије водио управни спор по тужби због тзв. „ћутања администрације“, по којој је Врховни суд Србије донео оспорено решење У. 5466/05 од 29. новембра 2006. године којим је тужбу одбацио као недозвољену. С обзиром на наведено и имајући у виду претходно изложени став, Уставни суд је уставну жалбу и у овом делу одбацио као недопуштену, сагласно члану 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, јер нису испуњене Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка и одлучивање.

8. Подносилац је уставну жалбу изјавио и против „радње/извршеног чина“ Надзорног одбора Врховног суда Србије да „дуже од седам месеци одбија да донесе одлуку“ по притужби „Контакт филм“ а. д. од 5. септембра 2007. године против судија тог суда у предмету У. 5446/05, због ометања рокова за подношење захтева за заштиту законитости прописаних чланом 45. став 2. Закона о управним споривима. Уставни суд је оценио да је Надзорни одбор био тело образовано у Врховном суду Србије ради контроле судских предмета, са одређеним овлашћењима у погледу персоналног статуса судија, а не самостални државни орган или организација којој је поверено вршење јавних овлашћења, тако да оспорена „радња/извршени чин“ није појединачна радња против које се, у смислу члана 170. Устава и члана 82. Закона о Уставном суду, може изјавити уставна жалба, те је у овом делу уставну жалбу такође одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона, због непостојања Уставом и Законом утврђених услова за вођење поступка.

9. Поводом навода подносиоца уставне жалбе у погледу „радњи/извршеног чина“ Трговинског суда у Београду у поступку извршења Ив. 4467/91 од 7. марта 1991. године и „радњи/извршеног чина“ у поступку извршења на основу извршне пресуде П. 1405/98 од 15. јуна 1998. године, као и интерног налога („управни акт“) Народне банке Југославије од 14. марта 1991. године којим је извршена принудна наплата са рачуна „Контакт филм“ а. д, а на основу решења Трговинског суда у Београду Ив. 4467/91 од 7. марта 1991. године, и навода подносиоца уставне жалбе да му је наведеним „радњама/извршеним чином“ повређено право на једнаку заштиту права и право на имовину, Уставни суд је у овом делу уставну жалбу одбацио као недопуштену, сагласно члану 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, јер се ради

о актима који су донети, односно радњама које су предузете пре ступања на снагу Устава од 8. новембра 2006. године.

9. На основу изложеног и одредаба члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-462/2008 од 17. јуна 2010. године

Повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава (у преосталом делу одбијање и одбацавање)

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Р. К. и утврђује да је у поступку који се водио пред Врховним судом Србије у предмету У. 8855/07 повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Утврђује се право подносиоца уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете, коју може остварити на начин предвиђен одредбама члана 90. Закона о Уставном суду.

3. Одбија се као неоснована уставна жалба Р. К. изјављена због повреде права на суђење у разумном року у поступку који се водио пред Врховним судом Србије у предмету У. 3833/07 и у поступку који се водио пред Првим општинским судом у Београду у предмету П1. 620/07.

4. Одбацује се уставна жалба Р. К. изјављена против Споразума о упућивању на рад број 119-01-206/2005-16 од 7. новембра 2005. године, решења Министарства правде – Управа за извршење заводских санкција број 112-00-1/29/2007-04 од 2. фебруара 2007. године, решења Жалбене комисије Владе број 120-01-3906/2007-01 од 12. марта 2007. године, решења Министарства правде – Управа за извршење заводских санкција број 112-00-68/07-03 од 16. августа 2007. године, решења Жалбене комисије Владе број 795-112-01-00201/2007-01 од 20. септембра 2007. године и „радњи чињења и нечињења Министарства правде“.

Образложење

1. Р. К. из Београда поднео је Уставном суду 9. јуна 2008. године уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року у поступцима означеним у изреци, те против аката Министарства правде и Жалбене комисије

Владе наведених у изреци, као и „радњи чињења и нечињења Министарства правде“.

У уставној жалби је, поред осталог, наведено: да је подносилац уставне жалбе поднео тужбу Првом општинском суду у Београду ради поништаја оспореног споразума на основу кога је упућен на рад у Окружни затвор у Панчеву; да је у управном спору пред Врховним судом Србије тражио поништај оспорених решења Министарства правде и Жалбене комисије Владе, али да ни у једном од наведених поступака још увек није донета правноснажна пресуда; да се подносилац уставне жалбе јавио на оглас Министарства правде за доделу станова у закуп на одређено време, али да Министарство још није окончало поступак, чиме су повређена његова људска права и принцип добре јавне управе, јер расподела станова по Коначној листи реда првенства није извршена у разумном року; да је упоредо са наведеним поступком расподеле станова започео период дискриминације и шиканирања на радном месту; да је „прогнан“ – упућен на рад у Окружни затвор у Панчеву без радних задатака, без услова за рад, без права на информације и едукацију; да су му по повратку у Министарство правде ускраћена техничка и друга средства за рад; да су радњама чињења и нечињења, као и оспореним актима Министарства правде, повређена начела забране дискриминације и неприкосновености људског достојанства утврђена чланом 21. и чланом 23. став 1. Устава, као и право подносиоца на једнаку заштиту права, зајемчено чланом 36. став 1. Устава. Подносилац уставне жалбе је даље навео да судски поступци које је покренуо неоправдано дуго трају, а он константно трпи психички и душевни бол и наноси му се ненадокнадива штета. Уставном жалбом се предлаже да Уставни суд одложи примену оспореног решења Министарства правде – Управа за извршење заводских санкција број 112-00-68/07-03 од 16. августа 2007. године до окончања поступка расподеле станова у Министарству правде по Коначној листи реда првенства.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

Према одредби члана 82. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), уставна жалба се може изјавити и ако нису исцрпљена правна средства, у случају када је подносиоцу жалбе повређено право на суђење у разумном року.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у списе предмета Врховног суда Србије У. 8855/07 и У. 3833/07, као и списе предмета

Првог општинског суда у Београду ПП. 1027/05 и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за доношење одлуке у овој уставносудској ствари:

3.1. Подносилац уставне жалбе је 26. октобра 2007. године поднео Врховном суду Србије тужбу ради поништаја оспореног решења Жалбене комисије Владе број 795-112-01-00201/2007-01 од 20. септембра 2007. године, којим је одбијена његова жалба против оспореног решења Министарства правде – Управа за извршење заводских санкција број 112-00-68/07-03 од 16. августа 2007. године. У тужби је наведено: да нису постојали оправдани разлози за трајни премештај тужиоца из Министарства правде у Казнено-поправни завод у Београду – Падинској скели; да другостепени управни орган уопште није узео у обзир наводе жалбе који су указивали на дискриминацију и шиканирање; да у седишту Управе за извршење заводских санкција и у Министарству правде има упражњених места за које тужилац испуњава услове. Врховни суд Србије је 29. фебруара 2008. године доставио туженом органу тужбу на одговор, са налогом за доставу комплетних списка предмета. Жалбена комисија Владе је 3. априла 2008. године доставила Врховном суду Србије одговор на тужбу, као и списе предмета. У одговору на тужбу је наведено да су били испуњени законом прописани услови за трајни премештај, а да тужилац није у тужби навео нове чињенице и доказе који би могли утицати на другачије решење предметне управне ствари. Тужилац је 7. јула 2008. године поднео „молбу за прекоредно решавање“ по његовој тужби, наводећи да је пресудом У. 3833/07 од 9. априла 2008. године Врховни суд Србије поништио оспорено решење Жалбене комисије Владе којим је одбијена жалба тужиоца против оспореног решења Министарства правде о његовом распоређивању на радно место разврстано у звање саветника, чиме су му одузета два звања. По мишљењу тужиоца, такав исход наведеног управног спора указује на то да је незаконито и решење Министарства правде о трајном премештају, потврђено другостепеним решењем које се оспорава предметном тужбом. Врховни суд Србије је на седници већа одржаној 4. децембра 2008. године уважао тужбу и поништио решење Жалбене комисије Владе број 795-112-01-00201/2007-01 од 20. септембра 2007. године. Пресуда Врховног суда Србије У. 8855/07 од 4. децембра 2008. године достављена је подносиоцу уставне жалбе 17. септембра 2009. године.

3.2. Подносилац уставне жалбе је 27. априла 2007. године поднео Врховном суду Србије тужбу против Републике Србије – Министарства правде – Управе за извршење заводских санкција, ради поништаја решења Министарства правде – Управе за извршење заводских санкција број 112-00-1/29/2007-04 од 2. фебруара 2007. године и решења Жалбене комисије Владе број 120-01-3906/2007-01 од 12. марта 2007. године. Решењем У. 3833/07 од 13. августа 2007. године Врховни суд Србије је наложио тужиоцу да у року од 15 дана уреди тужбу, тако што ће као тужени орган означити Жалбену комисију Владе и прецизирати да тражи поништај решења тог органа, што је тужилац и учинио поднеском од 17. септембра 2007. године. Врховни суд Србије је 10. децембра 2007. године доставио туженом органу тужбу на одговор, уз налог за достављање комплетних списка предмета. Поступајући по налогу Врховног суда Србије, Жалбена комисија Владе је 27. децембра 2007. године

доставила одговор на тужбу, као и списе предмета. Врховни суд Србије је на седници већа одржаној 9. априла 2008. године уважио тужбу и поништио решење Жалбене комисије Владе број 120-01-3906/2007-01 од 12. марта 2007. године. Пресуда Врховног суда србије У. 3833/07 од 9. априла 2008. године достављена је подносиоцу уставне жалбе 26. јуна 2008. године.

3.3. Подносилац уставне жалбе је 6. децембра 2005. године поднео Првом општинском суду у Београду тужбу ради поништаја Споразума о упућивању на рад број 119-01-206/2005-16 од 7. новембра 2005. године, који су закључили министар правде и управник Окружног затвора у Панчеву. Као тужени је означена Република Србија – Министарство правде – Окружни затвор у Панчеву. У тужби је наведено: да нису били испуњени услови за закључивање наведеног споразума, јер Окружни затвор у Панчеву није државни орган; да у споразуму није наведено које послове ће тужилац обављати у Окружном затвору у Панчеву, нити на које радно место се враћа на рад у Министарство правде. Поступајући суд је 12. децембра 2005. године наложио туженом да достави одговор на тужбу, што је овај и учинио 13. јануара 2006. године. Прво рочиште за главну расправу било је заказано за 27. фебруар 2006. године, али није одржано због болести поступајућег судије. На рочишту одржаном 3. априла 2006. године одређено је извођење доказа саслушањем сведока и тужиоца у својству странке. Суд је на рочишту одржаном 11. маја саслушао једног од позваних сведока, док је другог казнио новчаном казном због недоласка на заказано рочиште. На следећем рочишту саслушан је други сведок, као и тужилац у својству странке, а потом је главна расправа закључена. Пресудом П1. 1027/05 од 23. јуна 2006. године усвојен је тужбени захтев и поништен оспорени споразум о упућивању на рад, а тужени обавезан да врати тужиоца на рад на радно место са кога је упућен у Окружни затвор у Панчеву. Такође, тужени је обавезан да накнади тужиоцу трошкове парничног поступка. У образложењу наведене пресуде суд је оценио да оспорени споразум о упућивању на рад није закључен у складу са законом, јер тужени нема статус државног органа. Поред тога, суд је истакао да тужени није пружио доказе о постојању повећаног обима посла у Окружном затвору у Панчеву у време закључивања оспореног споразума. Против наведене пресуде тужени је 28. јула 2006. године изјавио жалбу, коју је допунио 23. августа 2006. године. Списи предмета упућени су 21. септембра 2006. године Окружном суду у Београду ради решавања о жалби. Окружни суд у Београду је 12. септембра 2007. године донео решење Гж. 14343/06, којим је укинуо првостепену пресуду и предмет вратио истом суду на поновно одлучивање. У образложењу другостепеног решења је наведено: да се не може прихватити став првостепеног суда да Окружни затвор у Панчеву нема статус државног органа; да је потребно оценити законитост оспореног споразума и утврдити да ли је у време закључења оспореног споразума о упућивању на рад постојао повећани обим посла у Окружном затвору у Панчеву. У поновном поступку предмет је добио нови број П1. 620/07, а на рочишту одржаном 29. новембра 2007. године пуномоћник тужиоца је предложио да се тужилац поново саслуша. Рочиште заказано за 19. децембар 2007. године одложено је ради достављања противној страни

поднеска који је тужилац предао на рочишту, а на рочишту одржаном 11. јануара 2008. године тужилац је остао при ранијем исказу. Другом првостепеном пресудом П1. 620/07 од 11. јануара 2008. године Први општински суд у Београду је поново усвојио тужбени захтев и поништио оспорени споразум о упућивању на рад. Истом пресудом тужени је обавезан да врати тужиоца на рад на радно место са кога је упућен у Окружни затвор у Панчево, као и да накнади тужиоцу трошкове парничног поступка. У образложењу пресуде наведено је да из чињеница које је суд утврдио произлази закључак да у органу у који је тужилац упућен на рад, у време закључења оспореног споразума није постојао повећани обим послова. Против пресуде Првог општинског суда П1. 620/07 од 11. јануара 2008. године тужени је 14. фебруара 2008. године изјавио жалбу, која је одбијена као неоснована пресудом Окружног суда у Београду Гж. 1721/08 од 28. јануара 2009. године. Наведена другостепена пресуда достављена је пуномоћнику тужиоца 24. марта 2009. године. Тужени је 14. априла 2009. године изјавио ревизију против пресуде Окружног суда у Београду Гж. 1721/08 од 28. јануара 2009. године, коју је Врховни суд Србије одбацио као недозвољену решењем Рев. II 771/09 од 3. јуна 2009. године. Како је према одредби члана 439. Закона о парничном поступку ревизија дозвољена у парницама у којима се одлучује о заснивању, постојању или престанку радног односа, а предметни парнични поступак је вођен по тужби за поништај споразума о упућивању на рад, Врховни суд је нашао да ревизија није дозвољена.

4. Одредбама Устава на чију повреду се позива подносилац уставне жалбе утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, као и 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, 2. и 3); да је људско достојанство неприкосновено и да су сви дужни да га поштују и штите (члан 23. став 1); да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе (члан 36. став 1).

У уставној жалби истиче се и повреда права на правично суђење гарантованог одредбом члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, која се по својој садржини не разликује од члана 32. став 1. Устава, којим је зајемчено право на правично суђење у разумном року. Стога је Уставни суд истакнуту повреду права на правично суђење ценио у односу на одредбу члана 32. став 1. Устава, којом је утврђено да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и оптужбама против њега.

За оцену навода и разлога уставне жалбе са становишта Уставом зајемчених права, од значаја су и следеће одредбе закона:

Законом о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 111/09) прописано је да странка има право да суд одлучи о њеним захтевима и предлозима у разумном року и да је суд дужан да настоји да се поступак спроведе без одуговлачења и са што мање трошкова (члан 10. ст. 1. и 2); да се пресуда мора писмено израдити у року од осам дана од доношења, да у сложенијим предметима суд може одложити писмену израду пресуде за још 15 дана (члан 341. став 1); да ће у поступку у парницама из радних односа, а нарочито приликом одређивања рокова и рочишта, суд увек обраћати нарочиту пажњу на потребу хитног решавања радних спорова (члан 435).

5. Разматрајући разлоге и наводе изнете у уставној жалби са становишта Уставом зајемченог права на суђење у разумном року у поступцима вођеним пред Првим општинским судом у Београду и Врховним судом Србије, Уставни суд је имао у виду да оцена о разумном трајању судског поступка зависи од низа чинилаца, пре свега, од сложености чињеничних и правних питања у конкретном предмету, понашања подносиоца уставне жалбе као странке у поступку, понашања судова који воде поступак, као и значаја права за подносиоца. Полазећи од тога, Уставни суд је испитивао да ли су и у којој мери наведени критеријуми утицали на дуго трајање поступка:

5.1. Уставни суд је утврдио да је поступак пред Врховним судом Србије у предмету У. 8855/07 покренут 26. октобра 2007. године подношењем тужбе, а да је окончан пресудом Врховног суда Србије У. 8855/07 од 4. децембра 2008. године, која је достављена подносиоцу уставне жалбе 17. септембра 2009. године. Уставни суд је мишљења да се предметни управни спор не може окарактерисати као сложен, а одлучивање је било додатно олакшано тиме што је у другом управном спору пред истим судом утврђена незаконитост решења које је претходило доношењу оспореног решења туженог органа. Испитујући понашање подносиоца уставне жалбе у току поступка, Уставни суд је утврдио да подносилац није допринео дужини трајања поступка, те да је уз поднесак којим је затражио „прекоредно“ одлучивање о његовој тужби, доставио Врховном суду Србије пресуду тог суда донету у другом управном спору, која је била од утицаја на одлучивање у предметном управном спору. Уставни суд оцењује да је одлука суда о законитости решења о трајном премештају на друго радно место несумњиво имала важност за подносиоца, с обзиром на њен утицај на остварење права на рад, као једног од основних људских права зајемчених Уставом.

Уставни суд је нашао да поступање Врховног суда Србије у предметном поступку није било ефикасно, будући да је од подношења тужбе до њеног достављања на одговор туженом органу протекло четири месеца. Такође, Врховни суд Србије је показао изузетну неажурност у писменој изради пресуде, тако да је писмени отправак пресуде уручен странкама тек након девет месеци од доношења пресуде. Уставни суд је на становишту да се поступак пред судом завршава доношењем одлуке којом се поступак окончава, или ако је то касније, даном уручења писменог отправака подносиоцу, што је истакнуто и у пресуди Европског суда за људска права *Soares Fernandes* *ipsoiure* *Portugaliје* од 8. априла 2004. године. Уставни суд констатује да се период од годину дана

и два месеца – колико је протекло од подношења тужбе до доношења пресуде, не би, сам за себе, могао окарактерисати као неразумно дуг. Међутим, имајући у виду наведено кашњење у писменој изradi пресуде, Уставни суд је утврдио да је у поступку пред Врховним судом Србије у предмету У. 8855/07 подносиоцу повређено право на суђење у разумном року, зајемчено чланом 32. став 1. Устава, па је у овом делу уставну жалбу усвојио.

Уставни суд је у тачки 2. изреке одлучио да се правично задовољење подносиоца уставне жалбе због констатоване повреде права у овом случају оствари утврђењем права на накнаду нематеријалне штете, на начин предвиђен одредбама члана 90. Закона о Уставном суду.

5.2. У погледу истакнуте повреде права на суђење у разумном року у поступку који је пред Врховним судом Србије вођен у предмету У. 3833/07, Уставни суд је утврдио: да предметни управни спор није био посебно сложен; да је од подношења тужбе до доношења пресуде протекло нешто мање од годину дана; да је тужилац у току поступка уредио тужбу како би суд по њој могао да поступа, због чега је поступак продужен за два месеца; да одлука о законитости решења о распоређивању на друго радно место у оквиру истог органа није била од изузетног значаја за подносиоца уставне жалбе. Полазећи од изнетог, Уставни суд је утврдио да у поступку пред Врховним судом Србије у предмету У. 3833/07 подносиоцу није повређено право на суђење у разумном року, због чега је у овом делу одбио уставну жалбу као неосновану.

5.3. Испитујући постојање повреде права на суђење у разумном року у поступку који се пред Првим општинским судом у Београду водио у предмету П1. 620/07, Уставни суд је утврдио да је поступак пред тим судом започео 6. децембра 2005. године подношењем тужбе, а да је правноснажно окончан доношењем пресуде Округног суда у Београду Гж. 1721/08 од 28. јануара 2009. године, која је достављена пуномоћнику тужиоца 24. марта 2009. године. Оцењујући период у односу на који је Уставни суд надлежан да испитује повреду права на суђење у разумном року, Суд је утврдио да је период оцене разумне дужине трајања овог судског поступка који спада у надлежност Уставног суда почео 8. новембра 2006. године, када је ступио на снагу Устав Републике Србије, којим се установљава уставна жалба као правно средство за заштиту повређених или ускраћених људских или мањинских права и слобода. Међутим, Уставни суд је на становишту да се за утврђивање разумне дужине судског поступка у конкретном случају мора имати у виду и стање предмета на дан 8. новембра 2006. године.

Оцењујући поступање судова у предметном парничном поступку Уставни суд је утврдио: да је до доношења прве првостепене пресуде протекло мање од шест месеци; да је другостепени суд одлучио о жалби у року од годину дана; да је део поступка који је уследио након укидања прве првостепене пресуде трајао мање од четири месеца и да је поступајући суд у свему поступио по налогу другостепеног суда; да је друга одлука другостепеног суда у овом поступку донета у року од годину дана; да је о ревизији као ванредном правном средству одлучено у року од месец и по дана. Полазећи од наведеног, Уставни суд је нашао да је првостепени суд поступао у свему ефикасно, али

да је другостепени суд нешто дуже одлучивао о изјављеним жалбама. Уважавајући потребу хитног решавања радних спорова, Уставни суд је ипак оценио да се наведено трајање другостепеног поступка не може сматрати неразумно дугим, поготову с обзиром на то да у предметном радном спору није одлучивано о поништају одлуке о престанку радног односа подносиоца уставне жалбе, већ о поништају споразума којим се он упућује на рад у други орган.

У погледу дела поступка који се водио пред Врховним судом Србије, који је окончан доношењем решења тог суда о одбацивању ревизије туженог као недозвољене, Уставни суд је оценио да се време које је објективно потребно за одлучивање о захтевима странака не може ставити држави на терет (такав став изразио је и Европски суд за људска права у пресуди *Јазбец њројив Словеније*). Имајући то у виду, као и чињеницу да ванредно правно средство које је изјавила противна странка није било законом дозвољено, Уставни суд је приликом оцене оправданости трајања поступка узео у обзир само део поступка који се водио пред првостепеним и другостепеним судом, а који је окончан достављањем другостепене пресуде подносиоцу уставне жалбе 24. марта 2009. године.

По оцени Уставног суда, предметни парнични поступак се не може окарактерисати као посебно сложен, имајући у виду да је одлука суда о законитости оспореног споразума о упућивању на рад првенствено зависила од тога да ли је у органу у који је тужилац упућен на рад постојао повећани обим посла у време закључивања споразума, јер је то био разлог за упућивање. Испитујући значај расправљаног права за подносиоца уставне жалбе, Уставни суд је нашао да је одлука суда о законитости споразума на основу кога је подносилац упућен на рад имала утицаја на остварење његовог права на рад, али да није била од егзистенцијалног значаја за подносиоца. У погледу понашања подносиоца као странке у поступку, Уставни суд је утврдио да је рочиште за главну расправу заказано за 19. децембар 2007. године одложено из разлога који се могу приписати подносиоцу, али је оценио да тиме подносилац није битно допринео продужењу поступка.

С обзиром на изложено, а полазећи од наведених критеријума, Уставни суд је утврдио да у поступку који се водио пред Првим општинским судом у Београду у предмету ПП. 620/07 подносиоцу уставне жалбе није повређено право на суђење у разумном року, зајемчено чланом 32. став 1. Устава, па је у овом делу одбио уставну жалбу као неосновану.

6.1. Испитујући постојање процесних претпоставки за одлучивање о делу уставне жалбе изјављене против Споразума о упућивању на рад број 119-01-206/2005-16 од 7. новембра 2005. године, решења Министарства правде – Управа за извршење заводских санкција број 112-00-1/29/2007-04 од 2. фебруара 2007. године, решења Жалбене комисије Владе број 120-01-3906/2007-01 од 12. марта 2007. године, решења Министарства правде – Управа за извршење заводских санкција број 112-00-68/07-03 од 16. августа 2007. године и решења Жалбене комисије Владе број 795-112-01-00201/2007-01 од 20. септембра 2007. године, Уставни суд је утврдио да поступак пред Првим општинским судом у Београду у предмету ПП. 620/07, као ни поступци

пред Врховним судом Србије у предметима У. 3833/07 и У. 8855/07, у којима је тражен поништај наведених аката, на дан подношења уставне жалбе још нису били правноснажно окончани.

Одредбом члана 82. став 1. Закона о Уставном суду прописано је да се уставна жалба може изјавити против појединачног акта или радње државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајамчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства или је законом искључено право на њихову судску заштиту. Полазећи од тога да је исцрпљеност правних средстава један од услова за дозвољеност уставне жалбе, Уставни суд је одбацио као недозвољену уставну жалбу изјављену против оспореног споразума о упућивању на рад и наведених оспорених аката Министарства правде и Жалбене комисије Владе.

6.2. Из садржине уставне жалбе, по оцени Уставног суда, произлази да подносилац оспорава радње извршене од стране њему претпостављених лица у Министарству правде, а којима је у односу на њега извршена „дискриминација и шиканирање на радном месту“. Уставни суд налази да је уставна жалба и у овом делу недозвољена, јер се радње послодавца предузете према запосленом који је код њега у радном односу не могу сматрати радњама у смислу члана 170. Устава, без обзира на чињеницу да је подносилац уставне жалбе запослен у државном органу. У погледу оспорених радњи Министарства правде, којима је подносилац „прогнан – упућен на рад у Окружни затвор у Панчево, а потом су му одузета два звања“, Уставни суд је утврдио да наведено оспоравање такође нема карактер радње која се може оспоравати уставном жалбом, већ је конзумирано оспоравањем решења против којих је поднета уставна жалба.

Полазећи од изнетог, Уставни суд је оценио да ни у овом делу нису испуњене претпоставке за одлучивање Суда, па је одбацио као недозвољену уставну жалбу изјављену против „радњи чињења Министарства правде“.

6.3. У односу на оспорене радње нечињења Министарства правде, Уставни суд је оценио да подносилац уставне жалбе заправо указује на неоправдано кашњење Стамбене комисије Министарства правде у поступку расподеле станова по Коначној листи реда првенства 34 број 360-4813/2005. Према тврдњи подносиоца, таквим поступањем Стамбене комисије Министарства правде повређена су његова људска права, као и принцип добре јавне управе, јер ни после три године станови још нису расподељени.

Имајући у виду да је уставном жалбом оспорена радња нечињења државног органа, Уставни суд указује на став Суда да ће се у том случају о уставној жалби одлучивати једино када је искључено право на судску заштиту или када нису обезбеђена друга правна средства. Стога се као претходно поставило питање правне природе акта Министарства правде о додели стана у закуп. Полазећи од тога да право на стан није гарантовано Уставом, нити је право запосленог на решавање његових стамбених потреба законом изричито предвиђено, Уставни суд је закључио да акт министарства којим се државном службенику додељује стан у закуп не представља управни акт, већ

акт располагања. Будући да такав акт не представља појединачни акт у смислу члана 170. Устава, ни радња нечињења у поступку расподеле стана, односно недоношење акта о додели стана, не може се сматрати радњом у смислу наведеног члана Устава, нити се том радњом може повредити неко уставно право. Имајући то у виду, Уставни суд је одбацио као недопуштену уставну жалбу изјављену против „радњи нечињења Министарства правде“.

7. На основу одредаба члана 89. ст. 1. и 2. Закона о Уставном суду, Уставни суд је одлучио као у тач. 1, 2. и 3. изреке.

Такође, Уставни суд је, сагласно одредбама члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу у делу којим се оспоравају акти и радње наведени у тачки 4. изреке.

Уставни суд је, на основу одредаба члана 56. став 3. и члана 86. Закона о Уставном суду, одбацио захтев за обуставу извршења решења Министарства правде – Управа за извршење заводских санкција број 112-00-68/07-03 од 16. августа 2007. године, с обзиром на то да је донео коначну одлуку.

Полазећи од изложеног, на основу одредаба члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-625/2008 од 15. јула 2010. године

Повреда права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава (у преосталом делу одбијање – није повређено право на правно средство из члана 36. став 2. Устава)

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Усваја се уставна жалба „Rudnar group – Minel Kotlogradnja“ А. Д. БЕОГРАД и утврђује да је закључком Комисије за заштиту права, Управе за јавне набавке број 4-00-745/08 од 23. децембра 2008. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбија као неоснована.

О б р а з л о ж е њ е

1. „Rudnar group – Minel Kotlogradnja“ А. Д. Београд, из Београда је 10. фебруара 2009. године, преко пуномоћника Д. С. О., адвоката из Београда,

поднело Уставном суду уставну жалбу против закључка Комисије за заштиту права, Управе за јавне набавке број 4-00-745/08 од 23. децембра 2008. године, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије и права на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 36. Устава.

У уставној жалби је, између осталог, наведено: да је Јавно предузеће Електропривреда Србије, ПД „Термоелектране Никола Тесла“ д. о. о. Обреновац, у својству наручиоца, објавило јавни позив за доделу уговора о јавној набавци добара – загрејача воде – економијера, да се подносилац уставне жалбе пријавио за учешће у овом поступку, али да је Комисија за јавне набавке одговорила подносиоцу обавештењем од 23. октобра 2008. године да је уговор по ЈН 4944-08-ЈМ додељен другом понуђачу; да је подносилац у току поступка јавне набавке 31. октобра 2008. године поднео наручиоцу захтев за заштиту права, те да је наручилац донео решење број 5883/1 од 10. новембра 2008. године којим је захтев одбијен и ово решење је достављено подносиоцу 12. новембра 2008. године; да је подносилац 13. новембра 2008. године упутио наручиоцу писано изјашњење о наставку поступка пред Комисијом за заштиту права и да је копију тог писма истог дана упутио и Комисији; да је подносилац 13. новембра 2008. године писано изјашњење о наставку поступка упутио Комисији путем „пост експреса“, о чему је Комисији доставио адресницу број 161327826 РС и да је наручилац наведену пошиљку примио 14. новембра 2008. године; да је оспореним закључком захтев за заштиту права одбачен због неблагоприятно поднетог изјашњења и да против овог закључка подносилац уставне жалбе нема на располагању ниједно правно средство, сагласно одредбама члана 144. став 8. Закона о јавним набавкама; да се повреда права на правично суђење састоји у томе да је Комисија за заштиту права оценила да је поднето изјашњење неблагоприятно, сагласно одредбама члана 19. Правилника о општим условима за вршење поштанских услуга у унутрашњем саобраћају, односно да је закључила да је релевантан дан пријема пошиљке, а не дан предаје пошиљке пошти, што, по мишљењу подносиоца, није исправно закључивање из разлога што достава путем „пост експреса“ има карактер препоручене пошиљке, због чега се има применити законска презумпција да је таква пошиљка предата органу коме је упућена, тј. примаоцу, оног дана када је предата пошти, с обзиром на то да је у питању посебна врста услуге, организована и тарифирана на вишем нивоу од обичног слања пошиљака, пропраћена одговарајућим евиденцијама и радњама карактеристичним за поступање са препорученим пошиљкама и таква пошиљка је регистрована, има свој број и налази се у статусу препоруке јер се може пратити и за исту пошиљалац може добити, на свој захтев, доказ о уручењу; да се повреда права на правно средство састоји у томе да не постоји правно средство за оспоравање одлуке Комисије за заштиту права, а што је противно Уставу.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене

Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у оспорени акт и целокупну документацију приложују уз уставну жалбу, на основу чега је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у конкретном предмету:

Јавно предузеће „Електропривреда Србије“ Београд, привредно друштво „ТЕ Никола Тесла“ д.о.о. Обреновац, у својству наручиоца, објавило је 5. августа 2008. године јавни позив за давање понуде за доделу уговора о јавној набавци добара – загрејача воде – економајзера, те је подносилац уставне жалбе 30. септембра 2008. године доставио понуду наручиоцу са прилозима.

Комисија за јавне набавке је на понуду одговорила подносиоцу обавештењем од 23. октобра 2008. године да је уговор по ЈН 4944-08-ЈМ додељен другом понуђачу.

Подносилац уставне жалбе је 31. октобра 2008. године поднео наручиоцу захтев за заштиту права, те је наручилац донео решење број 5883/1 од 10. новембра 2008. године којим је захтев одбијен. Подносилац је 13. новембра 2008. године путем пошиљке „пост експрес“ упутио наручиоцу писмено изјашњење о наставку поступка пред Комисијом, чију копију је истог дана упутио и Комисији, а коју је Комисија примила 20. новембра 2008. године. Комисија за заштиту права, Управа за јавне набавке је донела оспорени закључак број 4-00-745/08 од 23. децембра 2008. године којим је захтев за заштиту права подносиоца, поднет у отвореном поступку за доделу уговора о јавној набавци загрејача воде – економајзера, одбачен због неблагоприятно поднетог изјашњења о наставку поступка заштите права пред Комисијом. У образложењу овог закључка је, између осталог, наведено: да је изјашњење подносиоца о наставку поступка пред Комисијом наручилац примио 14. новембра 2008. године, а да је последњи дан рока био 13. новембар 2008. године, те да је несумњиво да је ово изјашњење поднето неблагоприятно, имајући у виду одредбе члана 19. ст. 2, 3. и 4. Правилника о општим условима за вршење поштанских услуга у унутрашњем саобраћају, којима је прописано да се за адресовање пост експрес поштиљака користи посебна адресница, да се датумом и временом пријема пост експрес поштиљке сматра дан и време пријема који су означени на адресници и да се за уручење пост експрес поштиљака примењују одредбе за уручење осталих врста поштиљака; да с обзиром на то да је наручилац поштиљку која је пост експресом послата 13. новембра 2008. године, примио 14. новембра 2008. године, а што је четрнаести дан од дана пријема захтева, изјашњење је било поднето неблагоприятно, сагласно члану 138. став 3. Закона о јавним набавкама.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду се позива подносилац у уставној жалби, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбом члана 92. став 1. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01) прописано је да је поднесак поднесен у року ако је пре него што рок истекне стигао органу коме је требало да буде предат, док је ставом 2. истог члана Закона прописано да када је поднесак упућен поштом препоручено или телеграфски, односно телефаксом, да се дан предаје пошти, односно дан пријема телефакса сматра као дан предаје органу коме је упућен.

Одредбама чл. 123. и 124. Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 116/08), прописано је да се на поступке јавних набавки и на поступке заштите права започете до дана ступања на снагу овог закона примењују прописи по којима су започети.

Законом о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 39/02, 43/03, 55/04 и 101/05), који је важио у време покретања поступка, било је прописано: да захтев за заштиту права може поднети свако лице које има или је имало интерес да му се додели уговор о јавној набавци (члан 132. став 1); да је после доношења одлуке о додели уговора о јавној набавци односно признању квалификације, рок за подношење захтева за заштиту права осам дана од дана пријема образложеног обавештења о додели уговора о јавној набавци односно признању квалификације, да копију захтева за заштиту права подносилац истовремено доставља Комисији (члан 135. ст. 2. и 5); да ће наручилац после претходног испитивања решењем одлучити о захтеву за заштиту права тако што ће у целини или делимично поништити поступак доделе уговора о јавној набавци или одбити захтев за заштиту права, да образложено решење из става 1. овог члана наручилац доноси и доставља подносиоцу захтева у року од 10 дана од дана пријема захтева за заштиту права, да ако подносиоцу захтева за заштиту права није достављено решење наручиоца у року из става 2. овог члана, подносилац захтева може наставити поступак пред Комисијом писменим изјашњењем у року од наредна три дана, у ком року је дужан да обавести наручиоца о наставку поступка (члан 138. ст. 1, 2. и 3); да се против одлуке Комисије не може изјавити жалба нити водити управни спор и да подносилац захтева може против наручиоца поднети тужбу пред надлежним судом за накнаду штете (члан 144. ст. 8. и 9).

Одредбама Општих услова за вршење поштанских услуга („Службени лист СРЈ“, број 46/02 и „Службени лист СЦГ“, бр. 18/04 и 1/06), било је прописано: да је пост експрес пошиљка – пошиљка са регистрованим пријемним бројем и може се предати као пошиљка са означеном вредношћу и без означене вредности, као и откупна пошиљка (члан 18. став 1); да се за адресовање пост експрес пошиљака користи посебна адресница, а за паковање – по правилу амбалажа која на карактеристичан начин обележава ову услугу, те да се датумом и временом пријема пост експрес пошиљке сматра

дан и време пријема који су означени на адресници (члан 19. ст. 2. и 3); да се за уручење пост експрес пошиљака примењују одредбе за уручење осталих врста пошиљака (члан 20).

5. Уставни суд је претходно оценио да подносилац уставне жалбе у поступку заштите права пред Комисијом, сагласно наведеној одредби члана 144. став 8. Закона о јавним набавкама, којом је прописано да се против одлуке Комисије не може изјавити жалба нити водити управни спор, а што је наведено и у поуци о правном средству у оспореном закључку, против оспореног закључка Комисије, пре подношења уставне жалбе, није имао на располагању ни једно правно средство за заштиту својих права за која налази да су повређена тим закључком. Наиме, подносилац је поучен да једино против наручиоца посла може поднети тужбу надлежном суду за накнаду штете.

Анализирајући оспорени закључак Комисије за заштиту права, Управе за јавне набавке број 4-00-745/08 од 23. децембра 2008. године са становишта цитираних одредаба Устава, закона и подзаконског акта, Уставни суд оцењује да њиме није на правилан начин одлучено о захтеву за заштиту права подносиоца уставне жалбе у погледу поднетог изјашњења о наставку поступка заштите права пред Комисијом.

Наиме, наручилац је о поднетом захтеву за заштиту права подносиоца уставне жалбе донео решење број 5883/1 од 10. новембра 2008. године којим је захтев одбијен, те је подносилац 13. новембра 2008. године путем пошиљке „пост експрес“ упутио наручиоцу писмено изјашњење о наставку поступка пред Комисијом, чију копију је истог дана упутио и Комисији. Комисија за заштиту права, Управа за јавне набавке је донела оспорени закључак број 4-00-745/08 од 23. децембра 2008. године којим је захтев одбачен због неблаговремено поднетог изјашњења о наставку поступка заштите права пред Комисијом, са образложењем да је изјашњење подносиоца о наставку поступка пред Комисијом наручилац примио 14. новембра 2008. године, а да је последњи дан рока био 13. новембар 2008. године, те да је несумњиво да је ово изјашњење поднето неблаговремено, имајући у виду одредбе Правилника о општим условима за вршење поштанских услуга у унутрашњем саобраћају (Општи услови за вршење поштанских услуга), којима је прописано да се за адресовање пост експрес пошиљака користи посебна адресница, да се датумом и временом пријема пост експрес пошиљке сматра дан и време пријема који су означени на адресници и да се за уручење пост експрес пошиљака примењују одредбе за уручење осталих врста пошиљака, те да с обзиром на то да је наручилац пошиљку која је пост експресом послата 13. новембра 2008. године, примио 14. новембра 2008. године, а што је четрнаести дан од дана пријема захтева, да је изјашњење било поднето неблаговремено, сагласно члану 138. став 3. Закона о јавним набавкама.

Имајући у виду управо одредбе Закона о јавним набавкама и подзаконског акта на које се Комисија позвала, те наведене одредбе Закона о општем управном поступку, Уставни суд је оценио да, у конкретном случају, материјалноправни прописи нису правилно примењени. Наиме, увидом

у адресницу број 161327826 РС утврђено је да је пошиљка упућена наручиоцу путем „пост експреса“, на којој је као датум и време пријема означен 13. новембар 2008. године у 14.55 часова. С обзиром на то да је подзаконским актом предвиђено да се датумом и временом пријема пост експрес пошиљке сматра дан и време пријема који су означени на адресници, а то је 13. новембар 2008. године, произлази да је писмено изјашњење о наставку поступка пред Комисијом поднето у року прописаном одредбом члана 138. став 3. Закона о јавним набавкама. У погледу одредбе подзаконског акта, на коју се доносилац оспореног закључка такође позива, а која се односи на то да се за уручење пост експрес пошиљака примењују одредбе за уручење осталих врста пошиљака, иста није од утицаја у конкретном случају, јер се одредбе о уручењу пошиљака не односе на утврђивање благовремености, већ на сам поступак уручења, који, између осталог, подразумева место уручења пошиљке и лица којима се пошиљка може уручити. Поред тога, имајући у виду одредбу члана 92. став 2. Закона о општем управном поступку, дан предаје пост експрес пошиљке сматрао би се као дан предаје органу коме је упућен, с обзиром на то да је пост експрес пошиљка, као и препоручена пошиљка – пошиљка са регистрованим пријемним бројем, о којој поштански оператор води посебну евиденцију и издаје потврду о пријему и којом је кориснику обезбеђен доказ да је пошиљку предао пошти на отпрему, што није случај са нерегистрованом пошиљком, која је без означеног пријемног броја и без захтеване посебне услуге пошиљаоца приликом предаје пошиљке на пренос. Такође, одредбама Закона о јавним набавкама који се примењивао у време покретања поступка, није императивно прописано да ће се изјашњење сматрати благовременим само уколико је примљено од стране наручиоца пре истека рока за подношење, без обзира на начин достављања.

Имајући у виду наведено, Уставни суд оцењује да писмено изјашњење које је подносилац уставне жалбе упутио Комисији за заштиту права није било неблаговремено, како је то Комисија утврдила оспореним закључком. Уставни суд је, стога, становишта да је Комисија морала одлучити о основаности поднетог захтева.

Оцењујући наводе и разлоге у уставној жалби са становишта одредбе члана 32. став 1. Устава, а имајући у виду све претходно изнето, Уставни суд је утврдио да је оспореним закључком Комисије за заштиту права, Управе за јавне набавке број 4-00-745/08 од 23. децембра 2008. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије. Наиме, у ситуацији када је захтев одбачен иако је о њему очигледно требало мериторно одлучивати, суштински је дошло до повреде права на правично суђење, односно до ускраћивања подносиоцевог права да надлежни орган одлучи о његовом захтеву.

На основу изложеног и одредбе члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је жалбу у овом делу усвојио.

У погледу навода подносиоца уставне жалбе да му је повређено право на правно средство, Уставни суд констатује да је одредбом члана 36. став 2.

Устава утврђено да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву или на закону заснованом интересу. С тим у вези, подносилац уставне жалбе је након обавештења Комисије за јавне набавке да је предметни уговор додељен другом понуђачу, поднео захтев наручиоцу за заштиту права, по коме је наручилац донео решење од 10. новембра 2008. године, којим је овај захтев одбијен, а потом и изјашњење Комисији за заштиту права о наставку поступка за заштиту права, о коме је Комисија донела оспорени закључак.

Имајући у виду да је подносилац уставне жалбе остварио право да против одлуке којом се предметни уговор додељује другом понуђачу поднесе захтев за заштиту права, о коме је одлучено, а потом и да поднесе изјашњење Комисији за заштиту права о наставку поступка за заштиту права, о коме је Комисија донела оспорени закључак, Уставни суд је оценио да је на тај начин подносиоцу обезбеђена двостепеност у одлучивању зајемчена наведеном одредбом Устава. Поред тога, подносиоцу уставне жалбе је било обезбеђено и право на судску заштиту на тај начин што је, сагласно члану 144. став 9. Закона о јавним набавкама, који је важио у време покретања поступка, имао право да против наручиоца поднесе тужбу пред надлежним судом за накнаду штете, о чему је и поучен у оспореном закључку.

С обзиром на изложено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, уставну жалбу у овом делу одбио као неосновану.

6. Полазећи од изнетог, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

Одлука Уставног суда број:

Уж-190/2009 од 15. јула 2010. године

II – ПРЕДМЕТНО-ПОЈМОВНИ РЕГИСТАР

Адвокатура

- | | | |
|---|--------------|-----|
| – обавезно заступање од стране адвоката у поступку по ревизији и захтеву за заштиту законитости | IУз-824/2010 | 190 |
|---|--------------|-----|

Акти републичких органа и организација

- | | | |
|---|--------------|-----|
| – Правилник о изменама и допунама Правилника о ближим условима и начину остваривања права на финансијску подршку породици са децом | IУ-49/2006 | 243 |
| – Правилник о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини | IУп-169/2009 | 247 |
| – Правилник о давању службених станова у закуп запосленима у Министарству одбране и Војсци Србије | IУ-147/2007 | 250 |
| – Упутство о методологији утврђивања трошкова школовања и цена за обрачун тих трошкова и поступку наплате укупних трошкова школовања | | |
| Упутство о изменама и допунама Упутства о методологији утврђивања трошкова школовања и цена за обрачун тих трошкова у поступку наплате укупних трошкова школовања | IУ-124/2007 | 255 |
| – Правилник о регистрацији моторних и прикључних возила | IУп-85/2008 | 260 |
| – Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде бр. 110-00-133/2009-09 од 7. јула 2009. године | IУо-314/2009 | 269 |
| – Правилник о решавању стамбених потреба запослених у Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање запослених, број 360-4521/07 од 22. новембра 2007. године | IУо-300/2009 | 276 |
| – Правилник о висини накнада и трошкова за издавање лиценце и одобрења | IУ-123/2007 | 280 |
| – Правилник о критеријумима, начину и поступку за стављање, односно скидање лекова са Листе лекова који се прописују и издају на терет средстава обавезног здравственог осигурања | IУ-223/2009 | 284 |

Акти аутономне покрајине

- | | | |
|--|-------------|-----|
| Одлука о ближем уређивању појединих питања службене употребе језика и писама националних мањина на територији АП Војводине | IУ-394/2005 | 295 |
|--|-------------|-----|

Акцијски фонд

- продаја акција Републичког фонда за ПИО преко Акцијског фонда ИУ-36/2007 121

Банке

- контрола бонитета и законитости пословања банака ИУз-21/2006 87

Влада

- Закључак Владе Републике Србије 05 број 02-4586/03-001 од 17. јула 2003. године ИУ-412/2003 201
- Уредба о изменама и допунама Уредбе о критеријумима за формирање цена лекова ИУп-48/2009 212
- Уредба о поступку евиденције запослених и бивших запослених који имају право на пренос акција без накнаде ИУп-209/2008 217
- Уредба о утврђивању Програма развоја планинског туризма на подручју Старе планине ИУ-3/2008 220
- Уредба о средствима посебне намене ИУп-244/2009 223
- Уредба о одређивању средстава за посебне намене за потребе Безбедносно-информативне агенције ИУп-245/2009 226
- Уредба о средствима за посебне намене ИУп-243/2009 230
- Уредба о висини накнаде за коришћење вода, накнаде за заштиту вода и накнаде за извађени материјал из водотока за 2008. годину ИУп-221/2009 233
- Закључак Владе Републике Србије, 05 број 120-4830/2005-1 од 28. јула 2005. године (*обустава њосџуика*) ИУ-400/2005 238

Војска

- регрутна обавеза ИУз-303/2009 112

Грађевинско земљиште

- одређивање јавног грађевинског земљишта ИУл-216/2008 352
- накнада за коришћење ИУл-15/2008 436
- ИУл-156/0910 356
- ИУл-157/2009 363
- ИУл-154/2009 370
- ИУл-160/2009 380
- ИУл-155/2009 388
- ИУл-159/2009 393
- ИУл-10/2007 405
- ИУл-158/2009 415
- ИУл-15/2009 425

Држање животиња

– држање домаћих животиња (<i>обусшава њосџуика</i>)	IY-91/2006	535
---	------------	-----

Закони

– Закон о локалним изборима	IYз-52/2008	11
– Закон о радиодифузији	IY-166/2006	29
– Породични закон	IY-347/2005	38
– Закон о изменама и допунама Закона о јавном информисању	IYз-231/2009	46
– Закон о стечајном поступку	IY-280/2006	76
– Закон о Уставном суду	IYз-252/2009	79
– Закон о Уставном суду	IYз-106/2009	82
– Закон о банкама	IYз-21/2006	87
– Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености	IY-103/2007	92
– Закон о судијама	IYз-131/2009	95
– Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава	IYз-77/2009	99
– Закон о основама система образовања и васпитања	IYз-263/2009	104
– Закон о судским таксама са Таксеном тарифом	IYз-45/2008	107
– Закон о војној, радној и материјалној обавези	IYз-303/2009	112
– Закон о јавном тужилаштву	IYз-213/2009	116
– Закон о основној школи	IYз-1/2009	118
– Закон о Акцијском фонду	IY-36/2007	121
– Закон о јавном информисању	IY-73/2006	124
– Закон о јавном информисању	IYз-262/2009	127
– Закон о јавном информисању	IYз-228/2009	130
– Закон о обавезном осигурању у саобраћају	IYз-205/2009	133
– Закон о прекршајима	IY-19/2007	141
– Закон о прекршајима	IYз-354/2009	145
– Царински закон	IY-74/2007	148
– Закон о енергетици	IYз-104/2009	152
– Закон о пензијском и инвалидском осигурању		
Закон о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању	IY-342/2005	156
– Закон о полицији	IYз-13/2008	164
– Закон о експропријацији	IYз-229/2009	172
– Закон о отпису камате на доспеле обавезе по основу одређених пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање	IYз-35/2009	185
– Закон о парничном поступку (<i>“џресуђена сџвар”</i>)	IYз-824/2010	190

– Закон о безбедности саобраћаја на путевима (обус т ава п ос т у п у к а)	IУ-368/2003	192
– Закон о порезу на додату вредност Закон о изменама и допунама Закона о порезу на додату вредност (обус т ава п ос т у п у к а)	IУ-300/2005	194
– Закон о порезима на имовину (обус т ава п ос т у п у к а)	IУ-174/2005	195
Запошљавање		
– накнада у случају привремене незапослености	IУ-103/2007	92
Извршење одлука Уставног суда		
– одустанак од захтева	IУ-53/2004	674
– обустава поступка	IУ-53/2004	675
– недостатак процесних претпоставки	IУ-164/2005	678
Избори		
– редослед кандидата на листи, институт „бланко оставке“, политичко репрезентовање националних мањина	IУз-52/2008	11
Јавно информисање		
– ванредно правно средство у парници за објављивање одговора, односно исправке	IУ-73/2006	124
– субјекти овлашћени за подношење тужбе због објављивања информација	IУз-262/2009	127
– право на претпоставку невиности	IУз-228/2009	130
Јавне набавке		
– набавка средстава посебне намене	IУп-244/2009	223
	IУп-245/2009	226
– поверљива набавка	IУп-243/2009	230
– јавно овлашћење у поступку јавних набавки	IУо-148/2008	603
Језик и писмо		
– службена употреба језика и писама националних мањина на територији АПВ	IУ-394/2005	295
– исписивања назива општине и насељеног места	IУ-446/2004	309
– образац саобраћајне дозволе (језик и писмо)	IУп-85/2008	260
Јубиларна награда		
– радни стаж остварен код послодавца у одређеном трајању	IУо-189/2008	591

Колективни уговор

– посебан колективни уговор за јавна предузећа у комуналној области-технолошки вишак	IУо-343/2009	530
– појединачни колективни уговор (цена рада)	IУо-25/2009	565
	IУо-140/2008	573
– отказ колективног уговора и доношење правилника о раду	IУо-179/2008	559
– доношење правилника о раду када није закључен колективни уговор	IУо-4/2008	595

Комуналне делатности

– паркирање	IУо-212/2008	503
	IУо-327/2009	509
	IУл-140/2009	513
	IУ-424/2004	635
	<i>/иокрешање иосиуика/</i>	
	IУл-101/2008	643
	<i>/иокрешање иосиуика/</i>	
	IУл-161/2009	643
	<i>/иокрешање иосиуика/</i>	
	IУл-16/2009	643
	<i>/иокрешање иосиуика/</i>	
– преношење надлежности за доношење прописа о начину обављања комуналних делатности на извршне органе општине	IУл-163/2009	500
– начин обрачуна плаћања комуналне услуге	IУл-124/2009	522

Лекови

– критеријуми, начин и поступак за стављање, односно скидање лекова са Листе лекова	IУ-223/2009	284
---	-------------	-----

Месна заједница

– статут – објављивање	IУл-312/2009	544
------------------------	--------------	-----

Накнаде

– накнада за искоришћену воду	IУп-221/2009	233
– накнада за лиценцу у телекомуникацијама	IУ-123/2007	280
– накнада за коришћење грађевинског земљишта <i>/видети грађевинско земљиште/</i>		
– накнада за коришћење лековитог фактора	IУл-116/2008	460
– накнада за заштиту и унапређење животне средине <i>/обустава поступка/</i>	IУ-318/2005	489
	IУ-64/2009	492
	IУ-30/2007	495

Објављивање и ступање на снагу

– ступање на снагу даном доношења	ИУо-328/2009	557
	ИУо-179/2008	559
	ИУ-284/2009	562
	ИУл-210/2008	333
– престанак важења оспореног акта није објављен, те је такав акт на снази и може бити предмет уставносудске контроле	ИУо-148/2008	603

Образовање и васпитање

– избор директора	ИУз-263/2009	104
– радноправни статус лица затечених у обављању образовно – васпитног рада у школи на дан ступања на снагу Закона	ИУз-1/2009	118
– трошкови школовања – начин обрачуна	ИУ-124/2007	255
– „ђачки динар“	ИУо-217/2009	585

Општина и град

– статут (службена употреба језика и писма, називи насељених места)	ИУ-446/2004	309
– статут (радноправни статус заменика председника скупштине, број помоћника градоначелника, месна управа, сагласност на финансијски план месне заједнице)	ИУл-120/2008	321
– пословник скупштине (сазивање седница и одржавање реда на седницама)	ИУл-199/2009	327
– пословник о раду привременог органа	ИУл-210/2008	333
– пружање правне помоћи грађанима	ИУл-45/2009	336
– општинска управа (унутрашња организација и систематизација-изворни и поверени послови)	ИУл-139/2009	339
– обрачун и исплата плата изабраних, именованих, постављених и запослених лица	ИУл-305/2009	343
– систематизација радних места (услови за обављање послова)	ИУо-315/2009	348

Осигурање

– обавезно осигурање у саобраћају	ИУз-205/2009	133
-----------------------------------	--------------	-----

Пензијско и инвалидско осигурање

– одређивање висине пензије за одређене категорије осигураника продужавањем примене ранијих прописа и обустава исплате новчане накнаде за туђу негу и помоћ кориснику смештеном у установу социјалне заштите	ИУ-342/2005	156
--	-------------	-----

Писмо Народној скупштини**(члан 105. Закона о Уставном суду)**

- остваривања уставности и законитости у области која се односи на коришћење природног лековитог фактора на подручјима бања IУ-116/2008 683

Покретање поступка

- Закон о планирању и изградњи IУз-74/2010 617
- Закон о изменама и допунама Закона о јавном информисању IУз-231/2009 619
- Уредба о штрајку полицијских службеника IУ-85/2007 623
- Одлука о вршењу оснивачких права у Директорату цивилног ваздухопловства државе Србије и државе Црне Горе IУо-219/2009 627
- Одлука о јавним паркиралиштима (*Скуйиштинине града Београда*) IУ-424/2004 635
- Одлука о јавним паркиралиштима Града Новог Сада IУл-101/2008 643
- Одлука о јавним просторима за паркирање (*Скуйиштинине оиштинине Инђија*) IУл-161/2009 643
- Одлука о јавним паркиралиштима (*Скуйиштина оиштинине Субошница*) IУл-16/2009 643
- Одлука о утврђивању коефицијената за обрачун и исплату плата изабраних, именованих и постављених лица IУл-305/2009 643
- Одлука о увођењу самодоприноса за подручје месне заједнице Златибор IУл-322/2009 648

Порези

- порез на имовину /*обусшава йосиуйка*/ IУ-174/2005 195
- порез на додату вредност /*обусшава йосиуйка*/ IУ-300/2005 194
- порези и доприноси-отпис камате IУз-35/2009 185

Породични односи

- питање правног признања истополних заједница IУ-347/2005 38
- обим овлашћења за уређивање финансијске подршке породици са децом IУ-49/2006 243

Правна средства

- у области јавног информисања IУ-73/2006 124
- у контроли пословања банака IУ-262/2009 127
- у контроли пословања банака IУз-21/2006 87
- у царинском поступку IУ-74/2007 148
- у поступку заштите емитера IУ-166/2006 29

Приватизација

- право на пренос акција без накнаде IУп-209/2008 217
- Акцијски фонд IУ-36/2007 121

Привремена мера

- Закон о Агенцији за борбу против корупције
/обустјава йосиуика/ IУ-27/2006 611

Процесне претпоставке

- ненадлежност Уставног суда 663
- неблаговремен предлог или иницијатива 664
- неуредан предлог, иницијатива или други захтев 665
- недостатак других процесних претпоставки 666

Радиодифузија

- издавање дозволе за емитовање програма,
надзор на д радом емитера,
одлучивање органа РРА IУ-166/2006 29

Радни односи

- систематизација радних места у министарству IУо-314/2009 269
- систематизација радних места у градској управи IУл-139/2009 339
- систематизација радних места
у општинској управи IУо-315/2009 348
- услови за обављање послова полицијских
службеника IУо-13/2008 164
- лица на сталном раду у органима локалне
самоуправе IУл-120/2008 321
- коефицијент за обрачун плата IУл-305/2009 343
- „косовски додатак“ IУ-412/2003 201
- цена рада IУо-25/2009 565
- јубиларне награде IУ-189/2008 591
- радноправни статус лица затечених у обављању
образовно-васпитног рада у школи на дан ступања
закона на снагу IУз-1/2009 118
- мировање права и обавеза IУз-263/2009 104
- радна дисциплина IУ-151/2006 580
- процена ризика на радном месту IУп-169/2009 247

Ретроактивност (оцена)

- Закон о стечајном поступку IУ-280/2006 76

Решавање по жалби судије

- усвојена жалба неизабраног судије VIIIУ-102/2010 709

са издвојеним мишљењима судија

др Оливере Вучић
др Драгише Слијепчевића
др Марије Драшкић

**Сагласност закона и других општих аката
са потврђеним међународним уговорима**

– Закон о локалним изборима	IУз-52/2008	11
– Закон о радиодифузији	IУ-166/2006	29
– Породични закон	IУ-347/2005	38
– Закон о изменама и допунама Закона о јавном информисању	IУз-231/2009	46
– Закон о Акцијском фонду	IУ-36/2007	121
– Закон о прекршајима	IУ-19/2007	141
– Закон о пензијском и инвалидском осигурању	IУ-342/2005	156

Саобраћај

– обавезно осигурање у саобраћају	IУз-205/2009	133
– образац саобраћајне дозволе (језик и писмо)	IУп-85/2008	260

Синдикат

– различити услови за избор чланова органа исте организације, поступак избора	IУо-211/2008	599
---	--------------	-----

Социјална заштита

– додатни облици заштите трудница и породиља	IУо-59/2009	538
--	-------------	-----

Стамбени односи

– давање службених станова у закуп у Министарству одбране и Војсци Србије	IУ-147/2007	250
– решавање стамбених потреба у Републичком фонду ПИО	IУо-300/2009	276
– расподела станова изграђених средствима солидарности	IУо-337/2009	570

Правосуђе

– испуњеност услова за старосну пензију судија	IУз-131/2009	95
– организација судова и тужилаштава	IУз-77/2009	99
– судске таксе	IУз-45/2008	107

Стечај

– правно дејство жалбе; ретроактивност закона	IУ-280/2006	76
---	-------------	----

УСТАВНЕ ЖАЛБЕ

– област кривичног права

Повреда права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава (у преосталом делу одбијање – није повређено посебно право окривљеног из члана 33. став 5. Устава)	Уж-290/2007	751
Повреда права на трајање притвора из члана 31. ст. 1. и 2. Устава	Уж-2356/2009	761
Нису повређена права из чл. 30. и 31. Устава у вези са одређивањем и трајањем притвора	Уж-1589/2009	769
Повреда права на слободу и безбедност из члана 27. став 3. Устава	Уж-2129/2009	774
Повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава	Уж-2654/2009	779
Повреда права из члана 30. став 2. Устава (у преосталом делу одбијање – није повређено право на правно средство из члана 36. став 2, нити права из члана 27. став 3. и члана 30. став 3. Устава)	Уж-893/2008	785
Повреда права на претпоставку невиности из члана 34. став 3. Устава оспореним актом (у преосталом делу одбијање – није повређено право на претпоставку невиности из члана 34. став 3. Устава оспореном радњом)	Уж-1600/2009	793
Повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава	Уж-105/2009	797
– област грађанског права		
Повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава и права на имовину из члана 58. Устава	Уж-122/2009	803

Повреда права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава (у преосталом

делу одбијање – није повређено право на рад из члана 60. Устава)	Уж-546/2008	812
Повреда права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава (у преосталом делу одбијање – није повређено право на имовину из члана 58. Устава)	Уж-521/2008	816
Повреда права на правичну накнаду за рад из члана 60. став 4. Устава	Уж-292/2008	821
Повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава	Уж-290/2008	827
Повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава	Уж-758/2008	833
Није повређено начело забране дискриминације из члана 21. Устава, ни права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава и на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава	Уж-263/2008	838
Повреда права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава	Уж-322/2008	848
Није повређена слобода мишљења и изражавања из члана 46. Устава	Уж-504/2008	862
Није повређено право на правну помоћ из члана 67, нити начело из члана 198. Устава (у преосталом делу одбацивање)	Уж-696/2008	870
– област управног права		
Повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава	Уж-148/2008	876
Повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава (у преосталом делу одбацивање – недостатак процесних претпоставки)	Уж-360/2008	892
Повреда права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава (у преосталом делу одбијање – није		

повређено начело забране дискриминације из члана 21, ни начело судске заштите људских и мањинских права и слобода из члана 22, нити право на имовину из члана 58. Устава)	Уж-995/2008	897
Није повређено право на правично суђење из члана 32. став 1, ни право на правно средство из члана 36. став 2. Устава (у преосталом делу одбацивање – делом неблаговремена, а делом недозвољена уставна жалба)	Уж-462/2008	904
Повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава (у преосталом делу одбијање и одбацивање)	Уж-625/2008	912
Повреда права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава (у преосталом делу одбијање – није повређено право на правно средство из члана 36. став 2. Устава)	Уж-190/2009	921

